

FINANZZUWEISUNGEN
UND
SELBSTVERWALTUNGSGARANTIE

Hans-Henning Heidorn

1969
—

FINANZZUWEISUNGEN
UND SELBSTVERWALTUNGSGARANTIE

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von
Hans-Henning Heidorn
aus Essen/Ruhr

1970

Erster Berichterstatter: Hon. -Prof. Dr. Dr. Pagenkopf
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Fr. Klein
Dekan: Prof. Dr. Seidenfus

Tag der mündlichen Prüfung: 17. Mai 1969

INHALT

Die Finanzbuchhaltung des Betriebes als Wirtschaftspraxis
Finanzbuchhaltung

MEINEN ELTERN

Erster Abschnitt

Erklärungsbegriffe und die drei wesentlichen Finanztafelgleichungen

1.1 Buchhalteraufgaben bei der Aufstellung der Bilanzgleichung 1

1.2 Der Bilanzvergleich 2

I. Begriff und Inhalt 2

II. Form und Struktur: Bilanzvergleich 3

1.3 Das Bilanzsystem 3

I. Das Bilanzsystem 3

II. Das Bilanzsystem 3

III. Das Bilanzsystem 3

1.4 Das System der Bilanzgleichungen 13

Zweiter Abschnitt

Die Finanzbuchhaltung und ihre Bedeutung für den betrieblichen Bilanzvergleich 14

Erstes Kapitel

Der kontextuelle Finanzvergleich: sein Begriff und seine methodische Bedeutung 14

1.1 Der Begriff des kontextuellen Finanz- und Leistungsvergleichs 14

I. Der Begriff des Finanzvergleichs 14

II. Der Begriff des Leistungsvergleichs 14

III. Versuch einer Begriffsgrenzung 14

1.2 Die historisch- und sozialpolitische Bedeutung des Finanzvergleichs 22

Zweites Kapitel

Die Finanzbuchhaltung und ihre Stellung im betrieblichen Bilanzvergleich 22



INHALTSÜBERSICHT

Seite

§ 1	Einleitung	1
-----	------------	---

ERSTER TEIL

	Die Finanzzuweisungen im System des kommunalen Finanzausgleichs	4
--	--	---

ERSTER ABSCHNITT

	Gestaltungsmöglichkeiten für den kommunalen Finanzaus- gleich	4
--	--	---

§ 2	Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs	4
-----	---	---

§ 3	Das Trennsystem	6
-----	-----------------	---

I.	Begriff und Inhalt	6
----	--------------------	---

II.	Freies und gebundenes Trennsystem	7
-----	-----------------------------------	---

§ 4	Das Mischsystem	8
-----	-----------------	---

I.	Das Umlagesystem	8
----	------------------	---

II.	Das Zuschlagsystem	9
-----	--------------------	---

III.	Das Überweisungssystem	10
------	------------------------	----

§ 5	Das System der Finanzzuweisungen	13
-----	----------------------------------	----

ZWEITER ABSCHNITT

	Die Finanzzuweisungen und ihre Bedeutung für den kommu- nalen Finanzausgleich	14
--	--	----

Erstes Kapitel

	Der kommunale Finanzausgleich, sein Begriff und seine kommunalpolitische Bedeutung	14
--	---	----

§ 6	Der Begriff des kommunalen Finanz- und Lastenausgleichs	14
-----	---	----

I.	Der Begriff des Finanzausgleichs	15
----	----------------------------------	----

II.	Der Begriff des Lastenausgleichs	18
-----	----------------------------------	----

III.	Versuch einer Begriffsabgrenzung	19
------	----------------------------------	----

§ 7	Die staats- und kommunalpolitische Bedeutung des Finanz- ausgleichs	21
-----	--	----

Zweites Kapitel

	Die Finanzzuweisungen und ihre Stellung im kommunalen Finanzausgleich	24
--	--	----

§ 8	Die allgemeinen Finanzzuweisungen	25
I.	Die Schlüsselzuweisungen	26
II.	Grundsteuerergänzungszuschüsse und Globalzuweisungen zu den Kosten der Auftragsverwaltung	29
III.	Die Bedarfszuweisungen	30
§ 9	Die zweckgebundenen Finanzzuweisungen	33

ZWEITER TEIL

Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung und ihr finanzieller Gehalt	37
---	----

ERSTER ABSCHNITT

Inhalt und Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts	37
§ 10 Selbstverwaltung als politischer und juristischer Begriff	37
§ 11 Der Schutzcharakter der Selbstverwaltungsgarantie gegenüber Bund und Ländern	40
§ 12 Das Selbstverwaltungsrecht als institutionelle Garantie	42
I. Das Selbstverwaltungsrecht als institutionelle Garantie im Grundgesetz und in den Landesverfassungen	42
II. Das Verhältnis zwischen bundesverfassungsrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungs-garantien	45
§ 13 Inhalt und Umfang der gemeindlichen Selbstverwaltungs-garantie	46
§ 14 Rechtmäßigkeit von Einschränkungen der Selbstverwaltungs-garantie	49
I. Die sog. Wesensgehaltssperre des Art. 28 Abs. 2 GG	49
II. Die Garantie der Selbstverwaltung "im Rahmen der Gesetze"	53
III. Weitere Voraussetzungen für rechtmäßige Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht	54

ZWEITER ABSCHNITT

Gemeindliche Finanz- und Steuerhoheit als Wesensbestand-teil der Selbstverwaltungsgarantie	57
§ 15 Der Begriff der gemeindlichen Finanzhoheit	58
§ 16 Inhalt und Umfang der gemeindlichen Steuer- und Finanz-hoheit in Rechtslehre und Rechtsprechung	62

I.	Die gemeindliche Steuer- und Finanzhoheit in der Rechtslehre	63
II.	Die gemeindliche Steuer- und Finanzhoheit in der Rechtsprechung	67

DRITTER ABSCHNITT

Eigenverantwortung als Maßstab für Inhalt und Umfang gemeindlicher Finanz- und Steuerhoheit	71
---	----

ERSTER UNTERABSCHNITT

Die Bedeutung der Eigenverantwortung im Bereich gemeindlicher Aufgaben	72
--	----

Erstes Kapitel

Eigenverantwortung und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	72
§ 17 Der Grundsatz der Allseitigkeit und seine Bedeutung für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben	72
§ 18 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben als Wesensmerkmal individueller gemeindlicher Eigenverwaltung	75
I. Der überlieferte Wesensgehalt gemeindlicher Eigenverwaltung	75
II. Der tatsächliche, "moderne" Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung	77
§ 19 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unter dem Einfluß des Sozialstaatsprinzips	82
I. Begriff und Rechtscharakter des Sozialstaatsprinzips	83
II. Sozialstaatsprinzip und Selbstverwaltungsgarantie als verfassungsgewolltes Spannungsverhältnis	85

Zweites Kapitel

Die gemeindlichen Pflicht- und Weisungsaufgaben und ihre Bedeutung für den Umfang der gemeindlichen Eigenverantwortung	89
§ 20 Selbstverwaltungsaufgaben als Pflichtaufgaben	91
§ 21 Die übertragenen Aufgaben	93
§ 22 Die sog. Gemeinschaftsaufgaben	96

ZWEITER UNTERABSCHNITT

Eigenverantwortung als Maßstab für die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden	98
--	----

VIII

	Seite
§ 23 Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben und ihr Einfluß auf die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden	98
§ 24 Die Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit und ihr Schutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen	100
I. Die Gemeinden als Kostenträger der Pflicht- und der Weisungsaufgaben	101
II. Die verfassungsrechtliche Ausgleichspflicht von Bund und Ländern	102
III. Die Ausgleichspflicht nach Art. 106 GG	103
IV. Die Ausgleichspflicht in den Landesverfassungen	104
DRITTER UNTERABSCHNITT	
Die Bedeutung der Eigenverantwortung für das Verhältnis von Einnahmenhoheit und Ausgabenhoheit der Gemeinden	107
§ 25 Die Garantie der Einnahmen- und der Ausgabenhoheit unter dem Einfluß des Sozialstaatsprinzips	107
§ 26 Die Garantie der Einnahmen- und der Ausgabenhoheit in den Landesverfassungen	113
VIERTER ABSCHNITT	
Die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Gewährleistung durch Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG	116
Erstes Kapitel	
Inhalt und Bedeutung des Steuerverbundes nach Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG	116
§ 27 Die gemeindliche Beteiligung an den Verbundsteuern als Rechtsanspruch	118
§ 28 Der gemeindliche Anteil am Steuerverbund und seine Verteilung	120
§ 29 Der gemeindliche Anteil am Steuerverbund als Ermessensentscheidung des Landesgesetzgebers	122
Zweites Kapitel	
Die Finanzgarantien in Art. 106 Abs. 6 GG und ihr Verhältnis zu Art. 28 Abs. 2 GG	126
§ 30 Die Finanzgarantien als Konkretisierung der Selbstverwaltungsgarantie	126

DRITTER TEIL

Finanzzuweisungen und ihre Bedeutung für die gemeindlichen
Haushaltswirtschaften

131

§ 31 Einführender Überblick

131

ERSTER ABSCHNITT

Die geschichtliche Entwicklung der Finanzzuweisungen

133

§ 32 Die preußische Zeit bis zur Miquel'schen Finanzreform

133

§ 33 Von Miquel bis zur Erzbergerschen Finanzreform

135

§ 34 Die weitere Entwicklung bis zur Gegenwart

137

ZWEITER ABSCHNITT

Die Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Gemeinden
unter dem Einfluß der Finanzzuweisungen

141

Erstes Kapitel

Finanzzuweisungen und gemeindliche Einnahmenwirtschaft

141

§ 35 Die Höhe der gemeindlichen Einnahmen und ihre Abhängig-
keit von den allgemeinen Finanzzuweisungen

142

§ 36 Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen und ihr Einfluß
auf die Gestaltung der gemeindlichen Einnahmen

146

§ 37 Finanzzuweisungen und ihr Anteil an den gemeindlichen
Haushaltsmitteln

150

Zweites Kapitel

Finanzzuweisungen und gemeindliche Ausgabenwirtschaft

155

§ 38 Zweckgebundene Zuweisungen und gemeindliche Selbstver-
waltungsaufgaben

157

§ 39 Finanzzuweisungen und sog. freie Finanzspitze

168

Drittes Kapitel

Gedanken zur Entwicklung des Gemeindefinanzsystems

172

§ 40 Finanzzuweisungen und Gemeindefinanzreform

172

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

- | | |
|------------------------|---|
| Abendroth, Wolfgang | Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
in: Aus Geschichte und Politik, Festschrift für L. Bergstraesser, Düsseldorf 1954, S. 279 ff. |
| Albers, Willi | Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand
in: FinArch n. F. Bd. 19, 399 ff. |
| ders. | Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs
in: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover o. J., S. 63 ff.
(zit. : Möglichkeiten) |
| ders. | Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung
in: AfK 1962, 65 ff. |
| Bachof, Otto | Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats
in: VVDStRL 12, 37 ff. |
| Barocka, Egon | Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt/Main 1958
(zit. : Kommunalkredit) |
| Bauernfeind, Elisabeth | Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie
Diss. jur., Heidelberg 1962 |
| Becker, Erich | Der Finanzausgleich, der Verwaltungsverbund und die Selbstverwaltungsgarantie
in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 1959, S. 20 ff.
(zit. : Finanzausgleich) |
| ders. | Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern
in: KomHdbch I, S. 113 ff. |

- ders. Die Selbstverwaltung des Volkes in den Gemeinden des 19. Jahrhunderts und in der Gegenwart
in: Aus Geschichte und Landeskunde, Festgabe für Franz Steinbach, Bonn 1960, S. 535 ff.
- ders. Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Gemeinden und Gemeindeverbände
in: BayVbl, 1961, 65 ff.
- ders. Kommunale Selbstverwaltung
in: Die Grundrechte, Bd. IV, 2. Hlbb, Berlin 1962, S. 673 ff.
- ders. Die Kommunalgesetze im Sozialstaat
in: Der Europäische Gemeindetag 1964, 49 ff.
- Berkenhoff, Hans Albert Die staatliche Dotierung der gemeindlichen Auftragsangelegenheiten
in: DVBl, 1955, 347 ff.
- ders. Der Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen
in: Gemeindefinanzrecht und Gemeindefinanzwirtschaftsrecht, hg. von der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe, Detmold 1956
(zit. : Finanzausgleich in NW)
- ders. Die Kommunalfinanzen im Schatten von Konjunktur und Staatshaushalt,
Göttingen 1964
- ders. Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Köln 1965
- Bickel, Wilhelm Finanzausgleich
in: HdbFinW II, S. 730 ff.
- Bohley, Erich Die Gemeinden und der Finanzausgleich
in: BayBm 1951, 26 ff.
- Bohmann, Herbert Das Gemeindefinanzsystem, Stuttgart 1956
(zit. : Gemeindefinanzsystem)
- Bräuer, Karl Probleme einer Finanz- und Steuerreform, Bad Wörishofen 1954
(zit. : Finanz- und Steuerreform)

XIII

- | | |
|---|---|
| Dehe, Hans Günther | Zur Schwerpunktfunktion der Landkreise in Rheinland-Pfalz
in: LKr 1960, 239 ff. |
| Dressel, Helmut | Die kommunalen Auftragsangelegenheiten und ihre Bedeutung in der Gegenwart
Diss. jur. , Hamburg 1957
(zit. : Auftragsangelegenheiten) |
| Fedtke, Eberhard | Die Finanzsperre als Sonderform eines Staatsaufsichtsmittels
Diss. jur. , Münster 1962
(zit. : Finanzsperre) |
| Finanzbericht 1965 | hg. vom Bundesministerium der Finanzen, abgeschlossen am 15. 8. 1964, Bonn o. J. |
| Fischer, Wilhelm | Die Bedarfszuweisungen im Gemeindefinanz-
ausgleich
in: GemH 1953, 61 ff. |
| Fischer-Menshausen, Herbert | Die staatswirtschaftliche Bedeutung des neuen
Finanzausgleichs
in: DÖV 1955, 261 ff. |
| ders. | Das Finanzverfassungsgesetz
in: DÖV 1956, 161 ff. |
| Flume, Werner | Vorerst mehr Fragen als Antworten
in: Handelsblatt v. 9. März 1966 (Nr. 47), S. 5 |
| Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung | Zur Finanzreform in der Bundesrepublik
Deutschland
in: Schriftenreihe des Forschungsinstituts der
Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1964
(zit. : Finanzreform) |
| Forsthoff, Ernst | Die Krise der Gemeindeverwaltung im heu-
tigen Staat, Freiburg 1932
(zit. : Krise) |
| ders. | Die Umbildung des Verfassungsgesetzes
in: Rechtsstaat im Wandel, Verfassungsrecht-
liche Abhandlungen 1950 bis 1964, Stuttgart
1964, S. 147 ff. (zit. : Umbildung) |

XIV

- | | |
|------------------------|--|
| ders. | Die Daseinsvorsorge und die Kommunen,
Köln 1958
(zit. : Daseinsvorsorge) |
| ders. | Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., All-
gemeiner Teil, 8. Aufl., München-Berlin 1961
(zit. : Lehrbuch) |
| Friedrich, Carl J. | Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin -
Göttingen - Heidelberg 1953
(zit. : Verfassungsstaat) |
| Fuchs-Riewald | Der Finanzausgleich in Preußen, Kommentar
Berlin 1944 (zit. : Finanzausgleich) |
| Geller-Kleinrahm-Fleck | Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen,
2. Aufl., Göttingen 1963
(zit. : Verfassung NW) |
| Genzer, Walter Erwin | Was bedeutet der Art. 28?
in: Städtetag 1950, 314 ff. |
| Gerber, Hans | Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes
in: AöR Bd. 81, 1 ff. |
| Göb, Rüdiger | Die geschichtliche Entwicklung des Gemein-
definanzsystems
in: Die Gemeinde 1958, 83 ff.
(zit. : Geschichtliche Entwicklung) |
| Gönnewein, Otto | Gemeinderecht, Tübingen 1963 |
| Görg, Hubert | Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige
Problematik des kommunalen Finanzsystems
in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der
Hochschule Speyer 1959, S. 7 ff.
(zit. : Gegenwärtige Problematik) |
| ders. | Probleme der Bundesfinanzverfassung
in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche
Beiträge, hg. von der Hochschule Speyer,
Stuttgart 1957, S. 205 ff.
(zit. : Bundesfinanzverfassung) |
| Grafe, Walter | Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstver-
waltungsgarantie
in: DÖV 1955, 650 ff. |

- Greinert, Helmut Grundfragen des Finanzausgleichs
in: RStW Bd, II, Stuttgart und Köln 1950,
S. 389 ff. (zit. : Grundfragen)
- Grewe, Wilhelm Das bundesstaatliche System des Grundgesetz-
zes
in: DRZ 1949, 349 ff.
- Gutachten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim BFM: Zur gegenwärtigen Problematik
der Gemeindefinanzen, abgeschl. am
11. Juli 1959 (Anlage zu Nr. 194 des Bundes-
anzeigers v. 9. 10. 1959)
- Gutachten Gutachten über die Finanzreform in der Bun-
desrepublik Deutschland, Stuttgart-Köln-
Berlin-Mainz 1966
(zit. : Troeger-Gutachten)
- Habermehl, Peter Die goldenen Fesseln der kommunalen
Selbstverwaltung
in: Die demokratische Gemeinde 1959, 1 ff.
(zit. : Goldene Fesseln)
- Häberle, Peter Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2
Grundgesetz
in: Freiburger Rechts- und Staatswissen-
schaftliche Abhandlungen, Bd. 21, Karlsruhe
1962 (zit. : Wesensgehaltsgarantie)
- Hacker, Horst Finanzausgleich
in: KomHdbch III, S. 395 ff.
(zit. : KomHdbch III)
- ders. Neues vom kommunalen Finanzausgleich
in: DÖV 1954, 449 ff.
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin-Neuwied-
Darmstadt 1961 (zit. : GG)
- Heckt, Wilhelm Die gemeindliche Selbstverwaltung und die
Finanzreform
in: DÖV 1955, 265 ff.

- ders. Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung
in: DÖV 1957, 164 ff.
- ders. Zur Gemeindefinanzreform
in: DÖV 1962, 207 ff.
- Heffter, Heinrich Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950
(zit. : Deutsche Selbstverwaltung)
- Heinke, Walter Die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
in: Kommunalwirtschaft 1962, 267 ff.
- Hensel, Albert Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922
(zit. : Finanzausgleich im Bundesstaat)
- Hesse, Konrad Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat
in: VVDStRL 17, 11 ff.
- Hettlage, Karl Maria Der Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung seit 1919
in: Ordnung als Ziel, Festgabe für Peter van Aubel, Stuttgart und Köln 1954, S. 107 ff.
(zit. : Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung)
- ders. Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung
in: FinArch N. F. Bd. 14, 405 ff.
- ders. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung
in: VVDStRL 14, 2 ff.
- ders. Gemeindefinanzreform 1962?
in: Der Volkswirt 1961, 134 ff.

- ders., Finanzpolitik zwischen gestern und morgen
in: Landkreisversammlung 1963, S. 37 ff.,
hg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf 1963
(zit. : Finanzpolitik)
- ders., Die Gemeinden in der Finanzverfassung
in: AfK 1964, 1 ff.
- ders., Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik
in: Institut FSt, Heft 78, Bonn 1965
- Heuser, Ernst Kommunale Folgemaßnahmen und Folgekosten
in: LKr 1966, 76 ff.
- Hielscher, Erwin Brauchbare Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen
in: Schriften des Vereins für Socialpolitik,
N. F. Bd. 32, Berlin 1964, S. 287 ff.
- Hölzl, Josef Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern,
4. Aufl., München 1963
(zit. : Gemeindeordnung)
- Horster, Robert Die Reform des deutschen Gemeindesteuersystems, Berlin 1958
(zit. : Reform)
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bd. I,
Tübingen 1953
- ders., Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht
in: DÖV 1956, 97 ff., 135 ff., 200 ff.
- ders., Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen
Industriegesellschaft, Oldenburg 1962
- Institut FSt Beiträge zur Frage des Finanzausgleichs und
der Organisation der Finanzverwaltung,
Heft 17, Bonn 1952
(zit. : Finanzausgleich)
- dass., Finanzverwaltung und Finanzausgleich in der
Weimarer Republik, Heft 42, Bonn 1956

XVIII

- dass., Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, Heft 60, Bonn 1962
(zit. : Organische Finanz- und Steuerreform)
- dass., Gemeindehaushalte, Heft 75, Bonn 1964
- dass., Vermögensteuern und Gewerbesteuerabgaben in den Mitgliedstaaten der EWG, Heft 82, Bonn 1965
- Ipsen, Hans-Peter Über das Grundgesetz, Hamburg 1950
(zit. : Grundgesetz)
- ders., Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie
in: DÖV 1955, 225 ff.
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 1948
- Junker, Heinrich Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) unter der Selbstverwaltungsgarantie
in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1961, S. 79 ff.
(zit. : Gemeinschaftsaufgaben)
- Klein, Friedrich Institutionelle Garantien und Rechtsinstituts-
garantien, Berlin 1934
(zit. : Institutionelle Garantien)
- ders., Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat
in: ZgesStW Bd. 106, 390 ff.
- ders., Die Stellung der Gemeinden im Grundgesetz und in der Finanzverfassung der Bundesrepublik
in: Gemeindliches Finanz- und Prüfungswesen, hg. von der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe, Dettmold 1958, S. 1 ff.
(zit. : Finanzverfassung)
- ders., Die Realsteuergarantie der Gemeinden im Grundgesetz
in: Beiträge zum gemeindlichen Finanz- und Haushaltsrecht, hg. von der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe, Dettmold 1959
(zit. : Realsteuergarantie)

- ders., Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der gemeindlichen Finanzhoheit im Spiegel der Rechtsprechung
in: FinArch 27, 271 ff.
- Köttgen, Arnold Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs
in: DÖV 1953, 358 ff.
- ders., Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, Stuttgart 1957
(zit. : Gemeinde und Bundesgesetzgeber)
- ders., Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, Münster 1960
(zit. : Sicherung)
- ders., Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände
in: KomHdbch I, S. 185 ff.
(zit. : KomHdbch I)
- ders., Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, Göttingen 1963
(zit. : Spielraum)
- ders., Der Strukturwandel des flachen Landes als Verwaltungsproblem
in: AfK 1964, 155 ff.
- ders., Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965
(zit. : Fondsverwaltung)
- Kollmann, Ottmar Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung
in: DÖV 1951, 145 ff.
- Korinsky, Karl § 54 Reichsfinanzausgleichsgesetz
in: DÖV 1954, 294 f.
- Kottenberg, Kurt Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen mit Amtsordnung, Landkreisordnung, Landschaftsverbandsordnung, Kommunalwahlgesetz usw., Handkommentar, 6. Aufl., Siegburg 1961
(zit. : Gemeindeordnung NW)

- Kottenberg-Steffens Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (Loseblattausgabe), Siegburg 1956
- Krill, Edgar Zweckgebundene Landeszuschüsse an Gemeinden und Landkreise in Nordrhein-Westfalen in: DÖV 1964, 840 ff.
- Kropp, Wilhelm Die freie Finanzspitze in: GemH 1959, 36 f.
- Kuss, Helmut Zur Gemeindefinanzreform in: DÖV 1963, 543 ff.
- ders. Müssen Gemeindesteuern örtlich "radizierbar" sein? - Johannes Popitz und sein Einfluß auf die kommunale Finanzverfassung in Deutschland - in: AfK 1965, 47 ff.
- Leibholz, Gerhard Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958 (zit. : Strukturprobleme)
- Leibholz-Rinck Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Köln-Marienburg 1966 (zit. : GG)
- Loschelder, Wilhelm Kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit in: KompBl. 1957, 682 ff.
- ders. Kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit in: Tagungsbericht über die vierte Mitgliederversammlung des Deutschen Städtebundes, S. 38 ff., Düsseldorf 1957
- ders. Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1965 (zit. : Gemeindeordnungen)
- Loschelder-Giere Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder, 2. Auflage, Stuttgart und Köln 1964

- v. Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz
Bd. I 2, Aufl., Berlin-Frankfurt 1957
Bd. II, Berlin-Frankfurt 1966
(zit. : GG)
- Markull, Wilhelm Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in der Fassung vom 23. Juni 1923, Berlin 1923
(zit. : Kommentar)
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 14. Aufl., München und Berlin 1965
(zit. : Staatsrecht)
- Maunz-Dürig Grundgesetz, Kommentar (Loseblattausgabe) 1. bis 7. Lieferung, München und Berlin 1964
(zit. : GG)
- Mayer, Otto Verwaltungsrecht Bd. I, 3. Aufl., München und Leipzig 1924
- Müller, Hans Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat
in: AöR Bd. 83, 25 ff.
- Muntzke-Schlempp Kommentar zur hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts
1. Band; Kommentar zur hessischen Gemeindeordnung, Bad Homburg v. d. H. und Berlin 1954
(zit. : Hessische Gemeindeordnung)
- Neuhoff, Robert Kommunale Selbstverwaltung und Bonner Grundgesetz
in: DÖV 1952, 259 ff.
- Noltenius, Johann Diedrich Gesundung der Finanzverfassung der Deutschen Bundesrepublik, Bremen o. J.
(zit. : Gesundung)
- ders. Die Gemeindesteuern in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
in: Kommunalwirtschaft 1964, 687 ff.

- Nouvortne, Albert Kommunale Finanzen im sozialen Rechtsstaat
in: SVw 1958, 175 ff.
- Ostermeier, Robert Der Finanzausgleich - seine theoretischen
Grundlagen, seine Ausgestaltung in Deutsch-
land in Geschichte und Gegenwart
Diss. jur., Erlangen 1927
(zit. : Finanzausgleich)
- Pagenkopf, Hans Der geltende Finanz- und Lastenausgleich
in: Schriften der Volkswirtschaftlichen Ver-
einigung im Rheinisch-westfälischen Industrie-
gebiet, Neue Folge, Hauptreihe, Heft 2:
Untersuchungen zum Finanz- und Lastenaus-
gleich, Bochum 1938
(zit. : Finanz- und Lastenausgleich)
- ders. Einführung in die Kommunalwissenschaft,
2. Aufl., Münster 1960
(zit. : Einführung)
- ders. Gegenwartsprobleme der Gemeindefinanzwirt-
schaft
in: Institut FSt, Heft 67, Bonn 1963
(zit. : Gegenwartsprobleme)
- ders. Die fehlerhafte Haushaltssatzung
in: Institut FSt, Heft 79, Bonn 1965
(zit. : Haushaltssatzung)
- ders. Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte und ihre
strukturellen Ursachen
in: Ruhrwirtschaft, Zeitschrift der Industrie-
und Handelskammer zu Dortmund, Heft 4/
1966, S. 13 ff.
- Partsch, Karl Josef Verfassungsprinzipien und Verwaltungsinsti-
tutionen
in: Recht und Staat, Heft 221, Tübingen 1958
(zit. : Verfassungsprinzipien)
- Peters, Ernst-Heinrich Die Garantie der kommunalen Selbstverwal-
tung und ihre finanzielle Sicherung
Diss. jur., Kiel 1953
(zit. : Finanzielle Sicherung)

- Peters, Hans Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung
in Preußen, Berlin 1926
(zit. : Grenzen)
- ders. Wandlungen der Selbstverwaltung
in: Kommunalwirtschaft 1958, 438 ff.
- ders. Die Gemeinden in der Rechtsprechung des
Bundesverfassungsgerichts und des Bundesver-
waltungsgerichts
in: Staatsbürger und Staatsgewalt - Verwal-
tungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in
Geschichte und Gegenwart -
Jubiläumsschrift - Bd. II, Karlsruhe 1963
(zit. : Die Gemeinden in der Rechtsprechung
des BVfG und BVwG)
- Popitz, Johannes Finanzausgleich
in: HdbStW III, S. 1017 ff.
- ders. Der Finanzausgleich
in: HdbFinW II, Berlin 1927, S. 343 ff.
(zit. : Finanzausgleich)
- ders. Die staatsrechtlichen Grundlagen des öffent-
lichen Finanzwesens unter besonderer Berück-
sichtigung des Finanzausgleichs zwischen
Reich und Ländern
in: Recht und Staat im Neuen Deutschland,
1. Bd., Berlin 1929, S. 176 ff.
(zit. : Staatsrechtliche Grundlagen des öffent-
lichen Finanzwesens)
- ders. Der künftige Finanzausgleich zwischen
Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1930
(zit. : Künftiger Finanzausgleich)
- Possehl, Willi Gedanken zur kommunalen Finanzreform
in: SKV 1961, 85 ff.
- ders. Die künftige Finanzausstattung der kommu-
nalen Gebietskörperschaften
in: Kommunalwirtschaft 1964, 526 ff.
- Post, Alfons Selbstverwaltung und Finanzausgleich
in: KompobI. 1954, 561 ff., 589 ff.

- Raacke, Günter Das gemeindliche Finanzsystem, geschichtliche Entwicklung, gegenwärtige Ausgestaltung und Reform
Diss. jur., Marburg 1961
(zit. : Gemeindliches Finanzsystem)
- Raiser, Ludwig Vertragsfreiheit heute
in: JZ 1958, 1 ff.
- Renfert, Cornel Rechtsprobleme des Finanz- und Lastenausgleichs und ihre Bedeutung für die Gemeinden
Diss. jur., Köln 1960
(zit. : Rechtsprobleme)
- Reuss, Wilhelm Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips
in: Reuss-Jantz, Sozialstaatsprinzip und soziale Sicherheit, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Stuttgart 1960
(zit. : Sozialstaatsprinzip)
- Rietdorf, Fritz Die Finanzverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden
in: DÖV 1953, 225 ff.
- ders. Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der unmittelbaren Staatsverwaltung
in: DÖV 1959, 671 ff.
- Salzmann-Schunck Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz in der Neufassung vom 5. Oktober 1954, Kommentar, 2. Aufl., Siegburg 1955
(zit. : Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz)
- Sasse, Christoph Die verfassungsrechtliche Problematik von Steuerreformen - Ein Beitrag zur Interpretation der Art. 105 und 106 GG und zur Frage der verfassungsrechtlichen Bestandsgarantien -
in: AöR Bd. 85, 423 ff.
- ders. Verfassungsrechtliche Aspekte einer Bundes- und Gemeindefinanzreform
in: KStZ 1962, 161 ff.

- Sattler, Herbert Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung
gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbst-
verwaltung
in: KomHdbch III, S. 1 ff.
(zit. : KomHdbch III)
- Scheel, Werner Die Grundsätze des Finanzausgleichs
in: SKV 1956, 69 ff., 117 ff., 138 ff.
- Scheuner, Ulrich Grundfragen des modernen Staates
in: RStW Bd. III, Düsseldorf 1951, S. 126 ff.
(zit. : Grundfragen)
- ders. Die institutionellen Garantien des Grundge-
setzes
in: RStW Bd. IV, Düsseldorf 1953, S. 88 ff.
(zit. : Institutionelle Garantien)
- ders. Gemeindeverfassung und kommunale Auf-
gaben in der Gegenwart
in: AfK 1962, 149 ff.
- Schmitt, Carl Freiheitsrechte und Institutionelle Garantien
in der Reichsverfassung, Berlin 1931
(zit. : Freiheitsrechte)
- ders. Verfassungslehre, unveränderter Neudruck,
Berlin 1954
- Schmölders, Günter Finanzpolitik, Berlin - Göttingen - Heidel-
berg, 2. Aufl. 1965
- ders. Kommunale Finanzpolitik
in: KomHdbch III, S. 31 ff.
(zit. : KomHdbch III)
- ders. "Finanzstarke" und "finanzschwache" Ge-
meinden - Zur Frage der Typisierung kommu-
naler Gebilde nach finanzwirtschaftlichen
Strukturmerkmalen -
in: AfK 1965, 30 ff.
- Schwieger, Franz Reform des Gemeindefinanzsystems
in: Glückauf 1965, 1547 ff.

- Seifert, Helmut Die Geschichte des kommunalen Finanzrechts
Diss. jur., Göttingen 1956
(zit. : Geschichte)
- Seiler, Gerd Kommunale Finanzen und Kommunalaufsicht
in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht,
Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19,
Berlin 1963, S. 99 ff.
- ders. Probleme der kommunalen Finanzwirtschaft
in: Schriftenreihe der Industrie- und Handels-
kammer zu Düsseldorf, Heft 17, Düsseldorf
1964
(zit. : Probleme)
- Statistik Statistik der Bundesrepublik Deutschland,
Band 191: Der Finanzausgleich zwischen
Land und Gemeinden in den Rechnungsjahren
1951 bis 1955, hg. vom Statistischen Bundes-
amt, Wiesbaden 1957
- Statistik Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-
Westfalen, Heft 197, Die öffentlichen Finan-
zen in Nordrhein-Westfalen
Rechnungsjahr 1963, Bd. 2: Kreis- und Ge-
meindezahlen, hg. vom Statistischen Landes-
amt Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1956
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1965
Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden
1965, herausgegeben vom Deutschen Städte-
tag, Braunschweig, o. J.
- Statistisches Jahrbuch 1968 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik
Deutschland 1968, Wiesbaden 1968
- Stecker, Josef Die Finanzfragen der Landkreise
in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der
Hochschule Speyer 1959, S. 77 ff.
(zit. : Finanzfragen der Landkreise)
- Steeb, Günther Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und
ihre Finanzierung, Stuttgart und Köln 1965
(zit. : Folgekosten kommunaler Siedlungen)

- Stern, Klaus Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden
in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs-
gerichts
in: JR 1963, 202 ff.
- ders. Der rechtliche Standort der Gemeindevirt-
schaft
in: AfK 1964, 81 ff.
- Stern-Püttner Die Gemeindevirtschaft - Recht und Real-
ität, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965
(zit. : Gemeindevirtschaft)
- Stockmeier, Jürgen Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz
Diss. jur. , Münster 1960
(zit. : Kommunale Pflichtverbände)
- Strickrodt, Georg Bühler-Strickrodt, Steuerrecht, Grundriß,
Bd. I Allgemeines Steuerrecht, 1. Hb. ,
3. Aufl. , Wiesbaden 1959
- Sultan-Abendroth Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale
Demokratie, Hannover-Frankfurt 1955
- Surén-Loschelder Die Deutsche Gemeindeordnung, 2 Bände,
Berlin 1940
- Süsterhenn-Schäfer Kommentar der Verfassung für Rheinland-
Pfalz mit Berücksichtigung des Grundgesetzes
für die Bundesrepublik Deutschland, Koblenz
1950
(zit. : Verfassung für Rheinland-Pfalz)
- Terhalle, Fritz Die Finanzwirtschaft des Staates und der Ge-
meinden, Berlin 1948
(zit. : Finanzwirtschaft)
- Thieme, Werner Liberalismus und Grundgesetz
in: ZgesStW Bd. 113, 285 ff.
- Timke, Harald Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik
Deutschland - Darstellung seiner Probleme
anhand der Diskussionen der letzten Jahre und
Versuch einer kritischen Stellungnahme
Diss. jur. , Kiel 1957
(zit. : Finanzausgleich)

XXVIII

- | | |
|------------------------|--|
| Vialon, Karl-Friedrich | Haushaltsrecht, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt 1959 |
| Vogels, Alois | Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart und Köln 1951
(zit. : Verfassung NW) |
| Voigt, Fritz | Untersuchungen zum Finanzsystem der deutschen gemeindlichen Selbstverwaltung, Leipzig 1936
(zit. : Finanzsystem) |
| Wacke, Gerhard | Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950
(zit. : Finanzwesen) |
| Wackerbauer, Heinrich | Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Rahmen des Verfassungsauftrages nach Art. 107 a. F. GG
Diss. jur. , München 1960
(zit. : Finanzausgleich) |
| Weber, Günther | Der Finanzausgleich in Westdeutschland seit 1945 unter besonderer Berücksichtigung des Landes Nordrhein-Westfalen - Stand Ende 1949 -
Diss. jur. , Köln 1950/51
(zit. : Finanzausgleich) |
| Weber, Werner | Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953
(zit. : Staats- und Selbstverwaltung) |
| ders. | Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl. , Stuttgart 1958
(zit. : Spannungen) |
| Weinberger, Bruno | Gefährdet das derzeitige kommunale Finanzsystem die Durchführung gegenwärtiger und zukünftiger Gemeindeaufgaben?
in: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover o. J. , S. 25 ff.
(zit. : Kommunales Finanzsystem) |

XXIX

- Weyer, Willi Staat und Selbstverwaltung im sozialen Rechts-
staat
in: Weyer-Berkenhoff: Die kreisangehörige
Stadt im sozialen Rechtsstaat, Göttingen 1965
- Willeke, Friedrich Wilhelm Kommunalen Finanzausgleich und kommunale
Finanzautonomie
in: KompBl. 1958, 183 ff.
- ders. Die gemeindliche Finanzreform unter Berück-
sichtigung der Erhöhung bürgerschaftlicher
Selbstverantwortung und Milderung der Steuer-
kraftunterschiede der Gemeinden
in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der
Hochschule Speyer 1959, S. 55 ff.
(zit. : Gemeindliche Finanzreform)
- Wixforth, Gerd Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre
Grenzen, Siegburg 1964
(zit. : Gemeindliche Finanzhoheit)
- Wolff, Hans Julius Verwaltungsrecht I
6. Auflage, München - Berlin 1965
(zit. : VerwR I)
- ders. Verwaltungsrecht II (Organisations- und
Dienstrecht), München und Berlin 1962
(zit. : VerwR II)
- ders. Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungs-
recht, Verfahrens- und Prozeßrecht), Mün-
chen und Berlin 1966
(zit. : VerwR III)
- Zeitel, Gerhard Die zweckmäßige Struktur des kommunalen
Steuersystems
in: Kommunale Finanzen und Finanzaus-
gleich, Schriften des Vereins für Socialpoli-
tik, Neue Folge, Bd. 32, Berlin 1964,
S. 173 ff.
(zit. : Kommunales Steuersystem)
- Ziebill, Otto Bürgerschaftliche Verwaltung
Stuttgart und Köln 1954

XXX

ders.

Kommunalpolitik in unserer Zeit
in: Der Städtetag 1958, 341 ff.

ders.

Entwicklungen und Tendenzen in der kommunalen Selbstverwaltung
in: Der Städtetag 1962, 34 ff.

Zuhorn-Hoppe

Gemeindeverfassung
2. Auflage, Siegburg 1962

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amtsblatt
AO	Reichsabgabeordnung von 1919 idF vom 22. Mai 1931 (RGBl. I, 161; BGBl. III, 610-1)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band und Seite)
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (zitiert nach Jahr und Seite)
Art.	Artikel
ba	badisch
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bay, bay	Bayern, bayerisch
BayBm	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
BayBS (I)	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts (Teil I)
bayFAG	(bayerisches) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz - FAG) idF der Bekanntmachung vom 29. August 1960 (GVBl. 213), letztmals geändert durch Gesetz vom 13. April 1966 (GVBl. 148)
bayGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (GVBl. 19) idF des Gesetzes vom 16. Juni 1964 (GVBl. 113)
bayPOG	Gesetz über die Organisation der Polizei in Bayern vom 20. Oktober 1954 (GVBl. 245)
bayStrG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz vom 11. Juli 1958 (GVBl. 147)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
bayVf.	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (BayBS I, 3)

bayVfGH	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
BGBI, (I, II, III)	Bundesgesetzblatt (Teil I, II, III)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes (amtliche Sammlung, zitiert nach Band und Seite)
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Loseblattsammlung, hg. von Abraham, Bühler, Dennewitz u. a., Hamburg 1950 ff. Zweitbearbeitung von Art. 28 GG 1964 durch Stern
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSeuG	(Bundes-) Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-seuchengesetz) vom 18. Juli 1961 (BGBI, I, 1012)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BGBI, I, 815; ber. 1875)
BVfG	Bundesverfassungsgericht
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
BW, bw	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
bwFAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Land und den Gemeinden sowie den Gemeindeverbänden idF der Bekanntmachung vom 8. März 1965 (GesBl, 49), letztmals geändert durch Gesetz vom 29. März 1966 (GesBl, 48)
bwGemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 (GesBl, 129) in der letztmals geänderten Fassung des Gesetzes vom 6. Juli 1965 (GesBl, 165)
bwVf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (SaBl, 1776)
DGO	Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBI, I, 49 - außer Kraft)

XXXIII

Die Grundrechte	Handbuch der Theorie und Praxis, hg. von Franz Neumann, Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner, Berlin 1956 - 1962
Diss. jur.	juristische Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift (1946 - 1950, zitiert nach Jahr und Seite)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
DVO	Durchführungsverordnung
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FinArch	Finanzarchiv (Zeitschrift, n. F. 1932 - 1943; 1948/49 ff., zitiert nach Band und Seite)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz idF vom 6. August 1961 (BGBl. I, 1742)
GesBl.	(Landes-) Gesetzblatt (Baden-Württemberg)
GemH	Der Gemeindehaushalt (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1)
Glückauf	Bergmännische Zeitschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
GMB1.	Gemeinsames Ministerialblatt, hg. vom Bundesministerium des Innern
GMB1. NW	Gemeinsames Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (zitiert nach Nummern)
GS	Preußische Gesetzessammlung
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts von Nordrhein-Westfalen (1945 bis 1. Januar 1957)

XXXIV

GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt (Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen)
GVOBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt (Schleswig-Holstein)
HdbFinW II	Handbuch der Finanzwissenschaften, Bd. 2, Tübingen 1956
HdbStW III	Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 3, 4. Auflage, Jena 1926
He, he	Hessen, hessisch
heFAG	(hessisches) Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) idF der Bekanntmachung vom 17. Januar 1966 (GVBl. 1)
heGemO	Hessische Gemeindeordnung (HGO) von 1952 idF der Bekanntmachung vom 1. Juli 1960 (GVBl. 103), letztmals geändert durch Gesetz vom 16. Juni 1964 (GVBl. 113)
heSOG	(hessisches) Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17. Dezember 1964 (SaBl. 1965, 81)
heVf.	Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 idF vom 22. Juli 1950 (GVBl. 131)
idF	in der Fassung
Institut FSt	Institut Finanzen und Steuern, Schriftenreihe, Bonn
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (zitiert nach Jahr und Seite)
JR	Juristische Rundschau (zitiert nach Jahr und Seite)
JWG	(Bundes-) Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961 (BGBI. I, 1206)
JZ	Juristenzeitung (zitiert nach Jahr und Seite)
KAG	Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (GS S. 152) in der am 1. Januar 1950 für die ehemals preußischen Gebiete geltenden Fassung
KO	Landkreisordnung

KomHdbch	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hg. von Hans Peters, 3 Bände, Berlin - Göttingen - Heidelberg. I. Band: Kommunalverfassung, 1956; II. Band: Kommunale Verwaltung 1957; III. Band: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, 1959
KompolBl.	Kommunalpolitische Blätter (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
LAG	(Bundes-) Gesetz über den Lastenausgleich vom 24. August 1952 idF vom 1. Dezember 1965 (SaBl. 1966, 53)
LKr	Der Landkreis (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
MBI	Ministerialblatt
Nds, nds	Niedersachsen, niedersächsisch
ndsFAG	(niedersächsisches) Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) idF vom 24. April 1964 (GVBl. 83)
ndsGemO	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 (SaBl. 315), letztmals geändert durch Gesetz vom 18. April 1963 (GVBl. 255)
ndsSOG	(niedersächsisches) Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. März 1951 (GVBl. 185)
ndsVf.	Vorläufige niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 (SaBl. 467)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
n, F.	neue Folge
NW, nw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch

nwFAG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1966 (FAG 1966) vom 8. Februar 1966 (GVBl. 29)
nwGemO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952 (GVBl. 283), letztmals geändert durch Gesetz vom 25. Februar 1964 (GVBl. 45)
nwGemHVO	(nordrhein-westfälische) Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 26. Januar 1954 (GVBl. 59)
nwLStrG	Straßengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesstraßengesetz - LStrG -) vom 28. November 1961 (GVBl. 305)
nwOBG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehörden-gesetz) vom 16. Oktober 1956 (GS NW S. 155)
nwVf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950 (GVBl. 127)
nwVFGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdErl.	Runderlaß
Rdnr.	Randnummer
RFAG	Reichsfinanzausgleichsgesetz vom 31. Juli 1938 (RGBl. I, 966)
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (amtliche Sammlung, zitiert nach Band und Seite)
RHO	Reichshaushaltsordnung von 1922 idF vom 14. April 1930 (BGBI. III 63 - 1)
RhPf, rhpf	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch

rhpfFAG	Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz) idF der Bekanntmachung vom 9. März 1963 (GVBl. 95), letztmals geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1963 (GVBl. 229)
rhpfGemO	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, siehe rhpfSVG Teil A
rhpfPVG	(rheinland-pfälzisches) Polizeiverwaltungsgesetz vom 26. März 1954 (GVBl. 31)
rhpfSVG A	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27. September 1948 (GVBl. 335) idF vom 25. September 1964 (GVBl. 145), Teil A Gemeindeordnung
rhpfVf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (GVBl. 209)
RStW	Recht - Staat - Wirtschaft, 4. Band, 1. Auflage, Düsseldorf 1953
Sa, sa	Saarland, saarländisch
SaBl.	Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder (seit 1950)
saFAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich im Saarland (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 8. Juli 1964 (ABl. 701) idF der Bekanntmachung vom 28. Juli 1964 (ABl. 737)
saGemO	(saarländische) Gemeindeordnung, siehe saKSVG Teil A
saKSVG	(saarländisches) Gesetz Nr. 788 über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunalverwaltungsgesetz - KSVG -) vom 15. Januar 1964, Teil A Gemeindeordnung (SaBl. 472)
saVf.	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (ABl. 1077) und vom 21. Dezember 1956 (ABl. 1657)
Schlh, schlh	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
schlhFAG	Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz) idF der Bekanntmachung vom 30. November 1964 (GVObI. 241)

XXXVIII

schlhGemO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Januar 1950 (GVOBl. 25) idF des Gesetzes vom 21. April 1964 (GVOBl. 39)
schlhKO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 27. Februar 1950 (SaBl. 236)
schlhPOG	Gesetz über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein vom 22. Dezember 1952 (GVOBl. 185)
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
SMBL. NW	Sammlung des bereinigten Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen (zitiert nach Nummern)
Städtetag	Der Städtetag (Zeitschrift, zitiert nach Jahr und Seite)
StVO	(Bundes-) Straßenverkehrsordnung von 1937 idF des Gesetzes vom 29. März 1956 (BGBl. III, 9233 - 1)
Svw	Die Selbstverwaltung (Zeitschrift des deutschen Landkreistages - von 1947 bis 1958, zitiert nach Jahr und Seite)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (zitiert nach Heft und Seite)
VwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, hg. von G. Ziegler (zitiert nach Band und Seite)
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung)
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (zitiert nach Band und Seite)

EINLEITUNG

Das System des geltenden kommunalen Finanzausgleichsrechts in den einzelnen Bundesländern macht die Lebensfähigkeit insbesondere der kleinen Gemeinden entscheidend von den Finanzausweisungen abhängig. Wenn der Anteil der Finanzausweisungen an der gesamten Gemeindefinanzmasse mit 27,1 v. H. im Jahr 1962 und mit voraussichtlich 28,6 v. H. im Jahr 1964 ¹⁾ an sich bereits recht hoch ist, so ist das Verhältnis bei den steuerschwachen Gemeinden noch sehr viel ungünstiger. Die nachstehende Übersicht zeigt, daß es in der Bundesrepublik Gemeinden gibt, deren allgemeine Deckungsmittel bereits bis zu ungefähr 70 v. H. aus allgemeinen Finanzausweisungen bestehen, folglich der Gesamtanteil der Finanzausweisungen an den gemeindlichen Deckungsmitteln noch größer ist.

Übersicht 2)

Gemeinde	Einwohner	Steuern	Allgemeine Deckungsmittel (in 1000 DM)	
			Allgemeine Finanzausweisungen	insgesamt
Alsdorf	32.809	4.742	6.463	11.205
Bottrop	112.376	17.797	26.534	44.331
Bremerhaven	147.570	26.268	64.570	90.883
Dudweiler	30.141	2.870	5.255	8.125
Garbsen	24.800	2.558	2.361	4.621
Greven	26.047	3.563	3.690	7.253
Salzgitter	118.635	5.406	11.003	16.436
Sulzbach	23.763	2.022	4.541	6.563
Voerde	27.438	2.692	4.911	7.603

Um wieviel ungünstiger das Verhältnis der Finanzausweisungen zu den Steuern häufig bei den kleinen Gemeinden ist, zeigen einige Beispiele aus Nordrhein-Westfalen.

- 1) Die Zahlen sind dem Finanzbericht 1965, S. 45 entnommen.
- 2) Die Zahlen sind dem Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1969, S. 364 ff. entnommen und beziehen sich auf das Rechnungsjahr 1967.

Übersicht ¹⁾

	Spezielle	Allgemeine Deckungsmittel		
	Deckungsmittel (Zweckzuwei- sungen)	insgesamt ²⁾	Steuern	Allgemeine Fi- nanzzuweisungen
Haus, Kreis Kleve (7.467 E)	67,76 (DM je E)	100,04	36,43	153,88
Herchen, Siegkreis (4.940 E)	53,85	150,61	69,84	127,53
Setterich, Selfkantkreis, Geilenkirchen- Heinsberg (6.125 E)	180,73	241,31	108,57	191,84
Ammeloe, Kreis Ahaus (7.614 E)	92,20	175,60	39,66	187,29

Die finanzielle Lage zumindest dieser Gemeinden läßt deutlich werden, daß die Finanzzuweisungen in vielen Fällen nicht mehr nur der Ergänzung wesentlicher eigener Einnahmen der Gemeinden dienen, sondern ihre Haupteinnahmequelle darstellen und damit eine überragende Bedeutung erlangt haben. Diese Tatsache findet in den Erörterungen um die Stärkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts im Rahmen einer Neuordnung der Finanzverfassung nicht immer genügend Beachtung. Und dennoch stellt gerade die Frage, ob eine derartige finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden noch der Garantie der Selbstverwaltung entspricht oder welchen Umfang sie annehmen darf, ohne das Selbstverwaltungsrecht zu verletzen, das zentrale Problem einer dringlicher denn je gewordenen Gemeindefinanzreform dar. Aufgabe der vorliegenden Untersuchung soll es sein, die den Gemeinden gewährten Finanzzuweisungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Selbstverwaltungsgarantie hin zu untersuchen.

- 1) Die Zahlen entstammen den Beiträgen zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 197 "Die öffentlichen Finanzen in Nordrhein-Westfalen im Rechnungsjahr 1963, Bd. 2, Kreis- und Gemeindezahlen".
- 2) Nach Abzug der Umlageausgaben.

Einleitend soll im ersten Teil der Untersuchung die Frage erörtert werden, welche Bedeutung den verschiedenen Arten von Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zukommt. Dabei soll eine kurze Darstellung der Finanzausgleichssysteme gegeben und versucht werden, die heute in verschiedenem Zusammenhang gebrauchten Begriffe Finanzausgleich und Lastenausgleich zu bestimmen.

Der zweite Teil wird sich mit der finanziellen Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie befassen. Neben einer notwendigerweise damit verbundenen Bestimmung des noch immer nicht geklärten Begriffs der Finanzhoheit nach Inhalt und Umfang soll insbesondere auch der Zusammenhang zwischen der Selbstverwaltungsgarantie und den Finanzgarantien des Art. 106 Abs. 6 GG näher untersucht werden. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung wird jedoch der Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie, insbesondere die Frage nach dem Wesen und der Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in der Gegenwart stehen. In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie zu dem ebenfalls im Grundgesetz niedergelegten Sozialstaatsgrundsatz zu erörtern sein; kann es doch möglicherweise zu einer Beantwortung dieser Frage beitragen.

Der dritte Teil der Studie beginnt mit einem Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Finanzzuweisungen. Im Anschluß daran wird zu der Frage Stellung genommen, welchen Einfluß die Finanzzuweisungen in der Praxis auf die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabengestaltung der gemeindlichen Haushalte haben. Die Antwort auf diese Frage ist von besonderer Bedeutung für den abschließenden Versuch, den Umfang zu bestimmen, den die Finanzzuweisungen erreichen dürfen, ohne das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zu verletzen. Den Abschluß bildet ein kurzer Ausblick auf die Bedeutung, die den Finanzzuweisungen unter Berücksichtigung der Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen einer Neuordnung der Gemeindefinanzen zuzumessen ist.

ERSTER TEIL

Die Finanzzuweisungen im System des kommunalen Finanzausgleichs

ERSTER ABSCHNITT

Gestaltungsmöglichkeiten für den kommunalen Finanzausgleich

Um den Einfluß der Finanzzuweisungen auf die kommunale Finanzwirtschaft, vor allem aber auf das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden aufzuzeigen, ist es erforderlich, zu Beginn näher auf das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik einzugehen. Eine der Verfassungsgarantie widersprechende Einschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch den Finanzausgleich würde nämlich ihre Ursachen weniger in einer vorübergehenden finanziellen Notlage des Bundes und der Länder bzw. der Gemeinden haben, vielmehr in erster Linie auf das System zurückzuführen sein, nach dem die öffentlichen Einnahmen, insbesondere die Steuern, unter die verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden.

§ 2

Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs

Die Notwendigkeit eines Ausgleichssystems ergibt sich aus dem Nebeneinanderbestehen von Gebietskörperschaften verschiedener Ordnung: Bund und Länder bzw. Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie alle haben ihre bestimmten, durch Verfassung und Gesetz begründeten Aufgaben, sind aber bei der Beschaffung der Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben auf die Steuerkraft derselben Bevölkerung angewiesen ¹⁾.

Das Grundgesetz hat sich deshalb nicht darauf beschränkt, die Aufgaben aufzuteilen, sondern es hat in den Art. 105 ff. den Aufgabenträgern auch die Einnahmequellen zugewiesen, aus denen sie die zur Durchführung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel schöpfen sollen. So hat der Verfassungsgeber neben der Realsteuergarantie in Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG ²⁾ in Satz 4 den für

1) Scheel, SKV 1956, 93 (96); Hacker, KomHdbch III, 399 ff.; BayVfGH E. v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)

2) Eingefügt durch Bundesgesetz vom 24. 12. 1956 (BGBl. I, 1077)

die kommunale Finanzausgleichsmasse wesentlichen Steuerverbund, also die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an dem Einkommen- und Körperschaftsteueranteil der Länder, geregelt. Darüber hinaus enthält das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 6 S. 5 noch einen rechtlichen Hinweis ¹⁾ auf den kommunalen Finanzausgleich, indem es den Ländern freistellt, die Gemeinden und Gemeindeverbände noch an weiteren Landessteuern zu beteiligen. Von dieser Möglichkeit haben die meisten Länder Gebrauch gemacht. Aus der Formulierung des Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG ergibt sich, daß der Grundgesetzgeber es weitgehend den Ländern überlassen hat, welches System sie sich bei der Aufschlüsselung und Verteilung des Gemeindeanteils an der Steuerverbundmasse bedienen ²⁾. Auch die Landesverfassungen enthalten keinen Hinweis darauf, wie der Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im einzelnen zu gestalten ist. In ihnen finden sich neben der Verpflichtung, den Gemeinden eigene Steuerquellen zur Verfügung zu stellen, lediglich Bestimmungen, die die Durchführung der eigenen und übertragenen Aufgaben ³⁾ bzw. nur der übertragenen Aufgaben ⁴⁾ durch Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Wege des Finanzausgleichs sichern sollen ⁵⁾. Werden den Gemeinden darüber hinaus neue Aufgaben übertragen, so muß nach dem Inhalt der meisten Landesverfassungen eine Bestimmung über die Kosten und den Ausgleich einer dadurch entstehenden Mehrbelastung der gemeindlichen Haushalte getroffen werden ⁶⁾.

1) Sattler, KomHdbch III, S. 21

2) Heckt, DÖV 1957, 164 (166); Vialon, Haushaltsrecht, S. 171; Hamann, GG, S. 442; Maunz-Dürig, GG, Rdnr. 74 zu Art. 106; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 117; vgl. im einzelnen §§ 28 und 29 der vorliegenden Untersuchung.

3) Art. 49 Abs. 5 rhpfVF.; Art. 137 Abs. 5 heVF.; Art. 45 ndsVf.; der allerdings nur allgemein von gemeindlichen Aufgaben spricht, aber wohl eigene und übertragene Aufgaben meint.

4) Art. 125 saVf.

5) Die Verfassungen Baden-Württembergs (Art. 73 Abs. 1 u. 3) und Nordrhein-Westfalens (Art. 79 S. 2) beschränken sich darauf, eine allgemeine Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit auszusprechen.

6) Art. 11 Abs. 3 bayVF.; Art. 78 Abs. 3 nwVF.; Art. 44 Abs. 4 ndsVf.; Art. 42 Abs. 2 schlhVF.; Art. 71 Abs. 3 bwVF.; vgl. auch die Sonderregelung des Art. 106 Abs. 7 GG.

Lediglich die Verfassungen von Hessen, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes enthalten keine derartige Regelung.

Aus den Verfassungsbestimmungen läßt sich entnehmen, daß die Verteilung der Finanzquellen auf Länder und Gemeinden nicht nach einem einheitlichen System geregelt ist. Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgeber haben daher auch bei der Zuweisung der Einnahmequellen an die Gebietskörperschaften verschiedene Ausgleichssysteme berücksichtigt ¹⁾, auf die im folgenden näher eingegangen werden soll ²⁾.

§ 3

Das Trennsystem

I. Begriff und Inhalt

Die Steuer- und Finanzquellen können einmal in der Weise verteilt werden, daß jeder Gebietskörperschaft (Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden) eigene Steuerquellen zugewiesen, im übrigen aber keinerlei finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften begründet werden ³⁾. Legt man die von Hensel eingeführten Begriffe "Objektshoheit" und "Ertragshoheit" zugrunde, so ist das Trennsystem dadurch gekennzeichnet, daß Objektshoheit und Ertragshoheit bezüglich der einzelnen Steuerquelle ein und derselben Gebietskörperschaft zustehen ⁴⁾.

1) vgl. Pagenkopf, Einführung, S. 185

2) Zu den Ausgleichssystemen vgl. Bickel, HdbFinW II, S. 730 ff.; Popitz, HdbStW III, S. 1019; Pagenkopf, aaO S. 179 ff.; Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 285 ff.; Voigt, Finanzsystem, S. 30 ff.; Wackerbauer, Finanzausgleich, S. 23 ff.

3) Bickel, aaO S. 743; Pagenkopf, aaO S. 180

4) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat, S. 20, versteht unter "Objektshoheit" die Befugnis einer Staatsgewalt, einen steuerlich erfaßbaren Gegenstand bzw. den entsprechenden Rechtsvorgang mit einer Abgabe zu belasten. Demgegenüber bezeichnet er als Ausfluß der "Ertragshoheit" den Vorgang, daß die Erträge einer Abgabe einer Staatsgewalt ohne Rücksicht darauf zufließen, ob diese Abgabe von ihr oder einer anderen Staatsgewalt auferlegt worden ist. Hettlage, VVDStRL 14, S. 25 bezeichnet als Ertragshoheit eines Steuergläubigers nur die sich im Vollzug der Steuergesetze auswirkende Besteuerungsgewalt, die rechtlich mit dem Steueranspruch gegenüber dem Abgabepflichtigen identisch sei.

II. Freies und gebundenes Trennsystem ¹⁾

Bestehen für die Zuteilung der Einnahmequellen im einzelnen überhaupt keine oder keine wesentlichen Vorschriften, können also der Staat einerseits und die Gemeinden andererseits die ihnen zugewiesenen Steuern oder sonstigen Einnahmequellen nach freiem Ermessen auf Grund eigener Gesetze in Anspruch nehmen, so spricht man von einem freien Trennsystem. Bestehen jedoch Vorschriften über die Zuteilung der Einnahmequellen, etwa durch eine gesetzliche Regelung der Besteuerungsgrundlagen, die Aufstellung von Mustersteuerordnungen oder die Festsetzung von Steuerhöchstsätzen ²⁾, so liegt ein sog. gebundenes Trennsystem vor. In diesem Fall besitzt die untergeordnete Gebietskörperschaft lediglich die Ertragshoheit. Das trifft zum Beispiel in der Bundesrepublik für die Grund- und die Gewerbesteuer zu. Die Gemeinden haben bei diesen Steuern nur das Recht, die Hebesätze festzusetzen, und sind auch insoweit noch durch Genehmigungs- und durch Kopplungsvorschriften eingeengt ³⁾.

Das freie Trennsystem hat zwar den Vorzug, daß die Hoheitsträger ihre Maßnahmen getrennt voneinander durchführen können, somit von vornherein gegenseitige Reibungen vermieden werden. Auch wird durch dieses System die finanzielle Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften und die elastische Anpassung der Einnahmen an die Ausgaben am vollkommensten verwirklicht. Gegenüber diesen Vorzügen überwiegt jedoch der Nachteil, der darin besteht, daß auf Grund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Einzelwirtschaften eines Staatsgebietes eine Besteuerung durch Gebietskörperschaften verschiedener Stufenordnungen nach freiem Ermessen zu steuerpolitisch unerwünschten Belastungsunterschieden in der Heranziehung der Steuerquellen führen kann ⁴⁾. Zwar schließt das gebundene Trennsystem diesen Mangel weitgehend aus. Es vermag jedoch auch nicht zu verhindern, daß es bei der Bestimmung über die Verteilung der Aufgabenbereiche und Einnahmequellen zu Auseinandersetzungen zwischen den am Finanzausgleich Beteiligten kommt ⁵⁾, die sich später bei Anwachsen der Aufgabenlast eines Beteiligten und demzufolge einer dieser Aufgabenverschiebung nicht mehr entsprechenden Steuerverteilung wiederholen werden. Im Zeichen solcher Auseinandersetzungen bewegen sich auch heute wieder die Erörterungen über die Maßnahmen im Rahmen einer kommunalen Finanzreform.

1) Vgl. Pagenkopf, aaO S. 180 f.; Popitz, aaO S. 1019

2) Pagenkopf, aaO S. 181

3) Albers, AfK 1962, S. 67

4) Pagenkopf, aaO S. 180; ders., Gegenwartsprobleme, S. 7

5) Timke, Finanzausgleich, S. 9

Das Mischsystem 1)

Man wird mit Schmölders ²⁾ daraus folgern müssen, daß diese unvermeidbare Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Stufe fast zwangsläufig zu der einen oder anderen Ausgestaltung des sog. Mischsystems führt. Der Begriff des Mischsystems wird als Oberbegriff für drei Formen von Ausgleichssystem verwandt, die darauf beruhen, daß mehrere Hoheitsträger ihren finanzwirtschaftlichen Bedarf gleichzeitig aus denselben Finanzquellen befriedigen ³⁾. Diese drei Formen der Einnahmeverteilung, die ihrerseits eine Vielzahl von Zwischenlösungen ermöglichen, sind das Umlage- ⁴⁾, das Zuschlag- und das Überweisungssystem.

I. Das Umlagesystem

Die Finanzquellen können einmal in der Weise gemeinschaftlich ausgeschöpft werden, daß die untergeordneten Körperschaften die Steuern erheben und der übergeordnete Verband durch Erhebung von sog. Umlagen an dem Steuerertrag teilnimmt ⁵⁾. Die Unterverbände behalten in diesem Fall zwar die Steuerobjektshoheit, werden aber in der Ertragshoheit mehr oder weniger eingeschränkt, da sie einen bestimmten bzw. unbestimmten Teil ihrer Einnahmen dem Oberverband zur Verfügung stellen müssen ⁶⁾.

1) Hensel, aaO S. 151, nennt es auch Verbundsystem.

2) Schmölders, Finanzpolitik, S. 9

3) Vgl. Müller, AÖR 83, 25 (35); Bickel, aaO S. 743 f.; Pagenkopf, aaO S. 181

4) Früher auch "Matrikularsystem" genannt. Vgl. Hensel, aaO S. 21 und 151; Popitz, aaO S. 1020

5) Pagenkopf, aaO S. 181

6) Hensel, aaO S. 21 und 151; Bickel, aaO S. 743; Popitz, aaO S. 1020;

Hensel, aaO S. 151, der noch den alten Begriff des "Matrikularbeitrags" verwendet, unterscheidet zwischen dem System der gebundenen und dem der ungebundenen Matrikularbeiträge. Unter dem ersten versteht er den Fall, daß die Unterverbände in ihrer Höhe fest bestimmte Beträge an den Oberverband abzuführen haben. Dagegen bezeichnet er mit ungebundenen Matrikularbeiträgen jene Beiträge der Unterverbände, deren Höhe allein vom Oberverband bestimmt werden kann.

Das Umlagesystem, von dem auch das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 6 S. 3 als selbstverständlich ausgeht, indem es lediglich bestätigt, daß die Umlagen auch nach der Realsteuerkraft bemessen werden dürfen, findet in den geltenden deutschen Finanzausgleichsgesetzen unter anderem in Gestalt der Kreis- und Landschaftsverbandsumlagen seine Berücksichtigung und hat hier erhebliche Bedeutung erlangt. Dies hat nicht zuletzt seinen Grund darin, daß das Umlagesystem eine gewisse Homogenität der umlagepflichtigen Körperschaften erfordert, wenn es für die Praxis brauchbar sein soll, und diese Homogenität in erster Linie im Verhältnis von Gemeinden zu Gemeindeverbänden zu finden ist ¹⁾.

II. Das Zuschlagsystem

Durch das Zuschlagsystem ²⁾ werden die Finanzquellen in der Weise gemeinsam ausgeschöpft, daß eine Gebietskörperschaft - in der Regel der Oberverband - eine Finanzquelle tatbestandsmäßig regelt und selbst die Steuern in einer bestimmten Höhe erhebt. Ist der Oberverband damit Inhaber der Objekts- und der Ertragshoheit, so gestattet er den Unterverbänden die Inanspruchnahme derselben Steuerquelle durch Erhebung eines Zuschlages. Können die Unterverbände die Zuschläge in beliebiger Höhe erheben, so spricht man von einem freien Zuschlagsystem ³⁾. Kennzeichen des sog. gebundenen Zuschlagsystems ist, daß das Ermessen der Gemeinden durch Festsetzung einheitlicher Zuschläge oder Höchstsätze beschränkt ist ⁴⁾.

Abgesehen davon, daß das Recht, Zuschläge zu den Realsteuern zu erheben, den Gemeindeverbänden und den Ländern in Art. 106 Abs. 6 S. 3 GG zugesichert ist ⁵⁾, ist das gebundene Zuschlagsystem heute in Gestalt der kommunalen Zuschläge zur staatlichen Grunderwerbssteuer ⁶⁾ verwirklicht. Zwar bietet das Zuschlagsystem die Möglichkeit, innerhalb eines Staatsge-

1) Pagenkopf, aaO S. 181

2) Pagenkopf, aaO S. 181; Bickel, aaO S. 743 ff.

3) Ein freies Zuschlagsrecht besaßen die Gemeinden vor der Erzberger'schen Finanzreform bei der staatlichen Einkommensteuer.

4) Albers, aaO S. 67

5) Heckt, aaO S. 165

6) Vgl. § 13 des Grunderwerbssteuergesetzes vom 29. März 1940 (RGBl. I, 585) und das bayer. Gesetz über die Erhebung eines Zuschlags zur Grunderwerbssteuer vom 28. Oktober 1962 (BayBS III, 437)

bietet eine Steuer nach einheitlichen Grundsätzen und Merkmalen zu erheben ¹⁾. Dieser Vorteil wiegt umso mehr, als die in Anbetracht der Beteiligung verschiedener Steuergläubiger notwendige Beweglichkeit vorhanden ist. Auch werden die Gemeinden insbesondere beim freien Zuschlagsystem in die Lage versetzt, ihre Einnahmen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen ²⁾ und damit eine selbstverantwortliche Finanzpolitik zu betreiben. Abgesehen von dem verwaltungsmäßigen Mehraufwand und der stärkeren Belästigung, die durch die mit dem Zuschlagsystem verbundene Verteilung des Steuerertrages auf zwei Gebietskörperschaften verschiedener Stufenordnung hervorgerufen wird, liegt jedoch in der Einführung eines Zuschlagsystems grundsätzlich die Gefahr einer außerordentlichen steuerlichen Belastung. Das Zuschlagsystem ist daher nur unter der Voraussetzung tragbar und zweckmäßig, daß die Steuerkraft der verschiedenen Gebietskörperschaften einigermaßen homogen ist. Ein reines Zuschlagsystem ist heute schon deshalb nicht möglich, weil einzelne Gemeinden nahezu ohne jede Steuerkraft und in großem Umfang auf Finanzzuweisungen angewiesen sind. Daraus folgt auch die Unmöglichkeit, das Zuschlagsrecht nach einem einheitlichen, festen Prozentsatz zu gewähren. Würde der Zuschlag nämlich nach den Bedürfnissen der Gemeinden mit geringer Steuerkraft bemessen, so hätten die steuerstärkeren Gemeinden einen Spielraum, der volkswirtschaftlich und finanzpolitisch nicht zu verantworten wäre ³⁾. Geht man jedoch den umgekehrten Weg, so wird man hinsichtlich der Gemeinden mit geringer Steuerkraft auf das Überweisungssystem zurückgreifen müssen.

III. Das Überweisungssystem

Kennzeichen des Überweisungssystems ist es, daß nur der Staat eine Steuer veranlagt und bewirtschaftet und einen Teil des Ertrages den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuweist ⁴⁾. Die Steuererträge werden nach einem Schlüssel verteilt, der ganz oder teilweise auf der Steuer beruht ⁵⁾. Ein nach diesem System ausgestalteter Finanzausgleich beschränkt mithin den

1) Pagenkopf, aaO S. 182

2) Beim gebundenen Zuschlagsystem nur insoweit, als sie die Höchstsätze der Zuschläge noch nicht erreicht haben.

3) Forsthoff, Krise, S. 41 f. Seine Bemerkungen aus dem Jahre 1932 haben gerade heute wieder an Bedeutung gewonnen.

4) Pagenkopf, aaO S. 182; Bickel, aaO S. 743

5) Pagenkopf, aaO S. 182

Staat in der Ertragshoheit, während er den Gemeinden die Steuerobjekts-hoheit nimmt ¹⁾.

Um ein echtes Überweisungssystem handelt es sich allerdings nur dann, wenn die Gemeinden am Gesamtertrag einer Steuer nach Maßgabe ihrer eigenen, auf dieser Steuer beruhenden Steuerkraft prozentual beteiligt sind. Die Steuerüberweisung erfolgt allein aus dem Ertrag einer bestimmten Steuer ²⁾, so daß sich auch die Höhe der Überweisung danach bemißt, welchen Betrag die Gemeinde bei selbständiger Abschöpfung der Steuer unter Anwendung gleich hoher Steuersätze erzielt hätte ³⁾. Das Überweisungssystem in dieser Form hat insofern große Nachteile, als die Abhängigkeit der Überweisungen von der Höhe des jährlichen Steueraufkommens und die damit verknüpfte Teilhabe am wirtschaftlichen Aufstieg und Niedergang große Schwankungen der gemeindlichen Einnahmen zur Folge haben können ⁴⁾. Darüber hinaus haben die Gemeinden kaum eine Möglichkeit, auf die Veranlagung und die Bewirtschaftung der Überweisungssteuern Einfluß zu nehmen ⁵⁾.

Erfolgt die Überweisung an die Gemeinden aus den Gesamteinnahmen des Staates und berücksichtigt der Verteilungsschlüssel nicht nur das Einkommen einer bestimmten Steuer, sondern beruht er auch auf anderen Merkmalen, so wird in der Finanzrechtslehre zum Teil von unabhängigen oder unechten Überweisungen gesprochen ⁶⁾. Diese Form der Überweisung wird in der Praxis häufig dann gewählt, wenn es gilt, einen Lastenausgleich herbeizuführen, um mit seiner Hilfe die mangelnde Homogenität der an den Überweisungssteuern beteiligten Gemeinden und Gemeindever-

1) Hensel, aaO S. 21 f.; Popitz, aaO S. 1020; Bickel, aaO S. 743

2) Hensel, aaO S. 156

3) Bickel, aaO S. 751; Pagenkopf, aaO S. 182

4) Forsthoff, aaO S. 39

5) Pagenkopf, aaO S. 182

6) Hensel, aaO S. 156; Popitz, Staatsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens, S. 319. Der Unterscheidung Hensels aaO zwischen Dotationen als zweckfreien Leistungen und Subventionen als zweckgebundenen Leistungen ist im Rahmen des hier geschilderten Überweisungssystems nicht zu folgen. Denn beide Arten von Leistungen sind idR dem Grund und der Höhe nach in das Ermessen des Staates gestellt, so daß auch die Gemeinden auf sie keinen Rechtsanspruch haben. (Vgl. Pagenkopf, aaO S. 183)

bände auszugleichen ¹⁾.

Mit Rücksicht auf die sehr unterschiedliche Finanz- und Steuerkraft der deutschen Gemeinden liegt der besondere Vorzug des Überweisungssystems in der Form unabhängiger Überweisungen in der Möglichkeit, mit seiner Hilfe Unterschiede in der örtlichen Steuerkraft der Gemeinden auszugleichen. Hinzu kommt, daß das Überweisungssystem eine zentrale Veranlagung und Bewirtschaftung der Steuern nach einheitlichen Grundsätzen ermöglicht und damit eine einheitliche Steuerpolitik unter Berücksichtigung der finanziellen Bedürfnisse der kommunalen Gebietskörperschaften zu gewährleisten vermag. Schließlich hat dieses System den verwaltungstechnischen Vorteil, daß die Steuern nur einem Steuergläubiger gegenüber zu entrichten sind ²⁾. Andererseits stellt das Überweisungssystem eine Einschränkung der eigenverantwortlichen Gemeindefinanz- und Gemeindehaushaltspolitik und damit eine Gefahr für das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht dar. Den Gemeinden fließen die Überweisungen und damit die Mittel zur Bestreitung ihrer Aufgaben ohne ihr Zutun zu. Dieser Umstand wird in der Praxis vielfach dazu führen, daß die Gemeinden ohne Rücksicht auf die Grundsätze einer vernünftigen und rationellen Haushalts- und Finanzpolitik ihren Bedarf den vorhandenen Mitteln anpassen ³⁾. Schließlich besteht ein weiterer Nachteil darin, daß das Überweisungssystem - insbesondere die Berechnung der Zuweisungen nach dem Verteilungsschlüssel - erhebliche Verwaltungsmehrarbeit bei den Zentralbehörden bedingt und die damit verbundene Tendenz zum Schematismus eine Abhängigkeit der Gemeinden von der zentralen Finanzmasse zum Ausdruck bringt, die zwar in einem Einheitsstaat berechtigt sein mag ⁴⁾, nicht aber in dem föderativen Staat des Bonner Grundgesetzes ⁵⁾.

Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG sichert den Gemeinden in ihrer Gesamtheit einen Anteil am Aufkommen der Länder an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zu. Diese Regelung gibt den Weg für eine teilweise Rückkehr

1) Pagenkopf, aaO S. 183

2) Vgl. zum Vorstehenden Pagenkopf, aaO S. 183

3) Forsthoff, aaO S. 39

4) Vgl. Pagenkopf, aaO S. 183

5) Popitz, Künftiger Finanzausgleich, S. 2 ff, ging bei seinen Vorschlägen für die Neuordnung eines Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden von dem Gedanken des Einheitsstaates aus. Für ihn spielte somit die Frage, auf welchem Wege die Überweisung von der Zentralfinanzmasse zur Lokalfinanzmasse erfolgte, keine Rolle. Der Staat wies eben zu, Vgl. dazu die Stellungnahme von Kuss, AfK 1965, 52 ff.

zum Überweisungssystem allerdings nur insoweit frei, als die einzelne Gemeinde am Aufkommen dieser beiden Steuern unmittelbar beteiligt ist ¹⁾. Während kein Bundesland die Beteiligung der Gemeinden an diesen Steuern in der Art, wie sie das Überweisungssystem von Weimar grundsätzlich vorsah, geregelt hat ²⁾, ist diese Form bei der Beteiligung der Gemeinden an dem Aufkommen anderer Steuern zum großen Teil verwirklicht ³⁾.

§ 5

Das System der Finanzausweisungen

Während das Überweisungssystem in seiner reinen Form die Beteiligung der Gemeinden mit einer festen Quote an dem Aufkommen bestimmter Steuern vorsieht, liegt den teilweise als unabhängige Überweisungen bezeichneten staatlichen Zuweisungen der Gedanke zugrunde, die örtliche Steuerkraft und den tatsächlichen Finanzbedarf miteinander in Einklang zu bringen. Dieser Gedanke, zum ersten Mal von Popitz in seinem berühmten Reformvorschlag zum Finanzausgleich ⁴⁾ bis in Einzelheiten ausgeführt, beherrscht das sog. System der Finanzausweisungen ⁵⁾. Dieses System ist dadurch gekennzeichnet, daß der Staat aus seinen Finanz- und Steuerquellen bestimmte Beträge im Haushalt bereitstellt, die den kommunalen Gebietskörperschaften nach Maßgabe näherer Regelung im Finanzausgleichsgesetz zufließen ⁶⁾. Im Gegensatz zum echten Überweisungssystem entfällt damit die Beteiligung mit einer festen Quote an dem Aufkommen bestimmter Steuern. Vielmehr vollzieht sich der Finanzausgleich ohne Beziehung zu einer bestimmten Steuer und beruht allein auf der Fest-

1) Pagenkopf, aaO S. 185

2) Pagenkopf, Gegenwartsprobleme, S. 5

3) So haben zum Beispiel Schleswig-Holstein den Gemeinden 60 v. H. und Hessen 25 v. H. des Kraftfahrzeugsteueraufkommens nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens zur Verfügung gestellt. (§ 25 schlhFAG; § 1 HeFAG). Bayern und Hessen überweisen den Gemeinden die Grunderwerbsteuer nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens. (Art. 8 Abs. 1 bayFAG; § 1 Nr. 4 heFAG).

4) Popitz, Künftiger Finanzausgleich

5) Pagenkopf, aaO S. 184; Berkenhoff, Finanzausgleich in NW, S. 83; Terhalle, aaO S. 284

6) Pagenkopf, aaO S. 184

setzung absoluter, von dem Ertrag der Steuer unabhängiger Beträge. Mit der Gesetzeskraft der Landeshaushaltsgesetze scheiden die Finanzzuweisungen aus der Staatsfinanzmasse aus und werden Bestandteile der Gemeindefinanzmasse ¹⁾. Die Verteilung der Beträge erfolgt nach einem Schlüssel, der einerseits den Ausgabebedarf, zum anderen die negative Steuerkraft der Gemeinden berücksichtigt. Darüber hinaus werden bei zusätzlichem Bedarf weitere Zuweisungen gewährt und für bestimmte Aufgaben außerdem Beträge zweckgebunden überwiesen. Auf Einzelheiten wird in anderem Zusammenhang später noch näher eingegangen werden.

ZWEITER ABSCHNITT

Die Finanzzuweisungen und ihre Bedeutung für den kommunalen Finanzausgleich

Erstes Kapitel

Der kommunale Finanzausgleich, sein Begriff und seine kommunalpolitische Bedeutung

§ 6

Der Begriff des kommunalen Finanz- und Lastenausgleichs

Mit der Berücksichtigung des Bedarfs der Gemeinden bei der Berechnung der Finanzzuweisungen gewann der Gedanke des Lastenausgleichs endgültig Eingang in die Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Reich und Gemeinden ²⁾. Der Bedeutungswandel des Finanzausgleichs zeigt sich auch darin, daß neben den Begriff des Finanzausgleichs nunmehr vielfach der Begriff des Lastenausgleichs getreten ist. So bezeichnet sich zum Beispiel das Finanzausgleichsgesetz von Nordrhein-Westfalen ausdrücklich als "Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemein-

1) Pagenkopf, aaO S. 184

2) Bereits die Dotationsgesetzgebung und das Überweisungssystem der Weimarerer Zeit hatten den Bedarf in zunehmendem Umfang berücksichtigt.

den und Gemeindeverbänden". Beide Begriffe werden in der Kommunalwissenschaft, vor allem aber auch in der kommunalen Praxis, in verschiedenem Sinn verwandt ¹⁾, je nachdem ob es sich um die Verteilung der Steuern und die Regelung der allgemeinen Finanzausweisungen oder die Verteilung der Zweckzuweisungen handelt ²⁾. Zum Teil werden die allgemeinen Finanzausweisungen und die Zweckzuweisungen auch unterschiedslos als Maßnahmen des Lastenausgleichs angesehen ³⁾. Wieder andere sehen in dem Begriff des Finanzausgleichs nicht nur die Regelung der finanziellen Beziehungen, d. h. die Verteilung der Einnahmen unter die Gebietskörperschaften, sondern auch die Zuteilung der Lasten und damit der Aufgaben ⁴⁾.

I. Der Begriff des Finanzausgleichs

Wenngleich sich die Fragen, die sich mit dem Problem des Finanzausgleichs verbinden, überall dort stellen, wo sich innerhalb eines Staatswesens verschiedene Träger öffentlicher Aufgaben finanziell gegeneinander abgrenzen ⁵⁾, ist der Begriff "Finanzausgleich" ⁶⁾ in Deutschland zum ersten Mal im Jahre 1920 von Hensel in rechtlicher Hinsicht systematisch untersucht worden ⁷⁾. Hensel definiert den Finanzausgleich als die Regelung der rechtlichen Beziehungen unter den verschiedenen Steuergläubigern desselben Staatenverbandes ⁸⁾. Erstmals das Reichsgesetz vom 23. Juni 1923 ⁹⁾ trug die Bezeichnung "Finanzausgleichsgesetz" ¹⁰⁾. Nach Popitz faßt der Begriff des Finanzausgleichs die "Gesamtheit

-
- 1) Vgl. Hacker, KomHdbch III, S. 430 ff.; Weber, Finanzausgleich, S. 5 ff.; Wackerbauer, aaO S. 4 ff.
 - 2) Greinert, Grundfragen, S. 393
 - 3) Hacker, aaO S. 430 f.
 - 4) Popitz, Staatsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens, S. 191; Pagenkopf, Finanz- und Lastenausgleich, S. 1; Albers, Möglichkeiten, S. 63
 - 5) Greinert, aaO S. 389
 - 6) Der Begriff stammt aus der Schweiz und war dort bereits in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bekannt. (Vgl. Bickel, aaO S. 731)
 - 7) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat
 - 8) Hensel, aaO S. 17 u. 19
 - 9) RGBL I, 494
 - 10) Pagenkopf, Einführung, S. 178

der Tatbestände und Regelungen" zusammen, "die die finanziellen Beziehungen unter den in einem Einheitsstaat oder in einer Staatenverbindung vorhandenen Gebietskörperschaften zum Inhalt haben" ¹⁾. Mindestens ebenso wichtig wie die Frage der Steuerverteilung, sei, so meint Popitz ²⁾, die Frage der Zuständigkeitsverteilung für die Ausgaben und damit für die Aufgaben. Besonderes Gewicht auf die Aufgabenseite legen auch Bühler ³⁾ und Wacke ⁴⁾. Nach Wacke ⁵⁾ erschöpft sich der Finanzausgleich nicht schon in der Verteilung der Einnahmezuständigkeiten auf Bund, Länder und Gemeinden, sondern umfaßt in gleichem Maße auch die Verteilung der Aufgaben. Auch das Preußische Finanzausgleichsgesetz vom 10. November 1938 ⁶⁾ legte als Maßstab für den Finanzausgleich die zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften bestehenden Aufgabenverteilung zugrunde. Von dieser die Aufgabenverteilung mit umfassenden Auslegung des Begriffs Finanzausgleich ist man in neuerer Zeit wieder abgewichen ⁷⁾, indem man nunmehr wesentlich differenzierter zwischen Finanzausgleich im engeren und im weiteren Sinn unterscheidet. Während die letzte Bezeichnung auch die Ausgaben- und damit die Aufgabenzuständigkeit umfaßt, also im wesentlichen dem oben beschriebenen weiteren Begriff des Finanzausgleichs gleichkommt, wird unter Finanzausgleich im engeren Sinn der vertikale und der horizontale Finanzausgleich unter Einbeziehung der Gemeinden verstanden ⁸⁾. Dabei wird als horizontal jener Finanzausgleich bezeichnet, der zwischen Verwaltungsebenen derselben Stufe stattfindet ⁹⁾ und die Frage regelt, ob und wie die Unterschiede in der Finanzkraft und in der Belastung zwischen ihnen ausgeglichen werden

1) Popitz, HdbFinW Bd. 2, S. 343

2) Popitz, Staatsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens, S. 191

3) Bühler, BK, Vorbem. zu Art. 105 ff. GG

4) Wacke, Finanzwesen, S. 17 f.

5) aaO S. 17; ähnlich Pagenkopf, Finanz- und Lastenausgleich, S. 1; ders., Einführung, S. 178 f.; Hacker, KomHdbch III, S. 399; Bickel, aaO S. 731, begreift den Finanzausgleich ebenfalls in dem weiteren Sinn. Er sieht das logische Primat sogar in der Abgrenzung der Aufgaben.

6) idF v. 5. Mai 1941 (GS S. 282)

7) Vgl. Noltenius, Gesundung, S. 16; ähnlich auch Greinert, aaO S. 393

8) Vgl. Noltenius, aaO S. 16

9) Bickel, aaO S. 732; Greinert, aaO S. 393

können ¹⁾. Der vertikale Finanzausgleich umfaßt dagegen die Zuweisung der Einnahmen an die Verwaltungsträger verschiedener Stufen ²⁾. Er findet auf gemeindlicher Ebene zum Beispiel darin seinen Ausdruck, daß neben der Zuweisung bestimmter Steuerquellen den Gemeinden allgemeine Finanzausweisungen gewährt werden ^{3) 4)}. Auch das Bundesverfassungsgericht scheint den Finanzausgleich in engerem Sinn zu begreifen, wenn es ihn als das Problem bezeichnet, "wie die Gesamtmasse der öffentlichen Einnahmen, insbesondere der Steuern, auf die verschiedenen Träger öffentlicher Aufgaben sachgemäß zu verteilen ist" ⁵⁾.

Vergleicht man die verschiedenen Begriffsbestimmungen des Finanzausgleichs, so wird man insoweit Gemeinsamkeiten feststellen können, als sie alle den Finanzausgleich als einen Inbegriff von Rechtsnormen betrachten. Jedoch würde es den Begriff des Finanzausgleichs nur ungenau bestimmen, wenn man darunter lediglich Rechtsnormen verstünde, die die finanziellen Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Trägern öffentlicher Aufgaben regeln, soweit sie nur die Einnahmenverteilung betreffen ⁶⁾. Mindestens ebenso bedeutungsvoll wie diese Frage ist auch die Regelung der Ausgabezuständigkeiten ⁷⁾, die Verteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften. Nur sie vermag Maßstab für die Zuteilung der Einnahmequellen zu sein. Eine sinnvolle Zuordnung der Deckungsmittel in jeder möglichen Form setzt eine bestimmte und in der großen Linie beständige, wenn auch nicht endgültige Zuweisung der finanziellen Lasten an alle Träger öffentlicher Aufgaben voraus ⁸⁾. Aus diesem Grund beginnen die Finanzausgleichsgesetze des Saarlandes ⁹⁾ und Schleswig-Holsteins ¹⁰⁾ mit einer Zuweisung der Lasten, indem sie bestimmen, in welchem Umfang die Gemeinden die Kosten der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben zu tragen haben. Als Finanzausgleich soll daher die den Aufgaben- und damit den Ausgabenzuständigkeiten zwischen Hoheitsträ-

1) BVfG v. 20. 2. 1952, E 1, 117 (119)

2) Institut FSt, Finanzausgleich, S. 6; Pagenkopf, aaO S. 178

3) Greinert, aaO S. 396; Noltenius, aaO S. 16

4) Diese Regelung stellt einen kombinierten vertikal-horizontalen Finanzausgleich dar.

5) BVfG aaO S. 119; ähnlich bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701

6) Wackerbauer, aaO S. 11 mit weiteren Nachweisen

7) Pagenkopf, aaO S. 178

8) Hettlage, VVDStRL 14, 16

9) §§ 1 bis 7 saFAG

10) § 1 schlhFAG

gern derselben Stufe oder verschiedener Stufen entsprechende Verteilung der Einnahmezuständigkeiten bezeichnet werden, die Rechte und Pflichten der Hoheitsträger begründet ¹⁾, und damit der Finanzausgleich in dem oben bezeichneten weiteren Sinn aufgefaßt werden.

II. Der Begriff des Lastenausgleichs

Im Gegensatz zu dem Begriff des Finanzausgleichs ist der Begriff des Lastenausgleichs bisher selten erläutert worden ²⁾. Die Problematik des Lastenausgleichs beruht darauf, daß die am Finanzausgleich beteiligten Körperschaften wegen ihrer unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialstruktur und der daraus folgenden unterschiedlichen Steuerkraft dem Ausmaß der Aufgaben und Lasten nicht in gleicher Weise und Einheitlichkeit gewachsen sind ³⁾. Mit Rücksicht darauf wird man mit dem Begriff des Lastenausgleichs den Vorgang zu bezeichnen haben, der darin besteht, "daß eine öffentliche Körperschaft aus den ihr zustehenden Einnahmen zur Finanzierung der Lasten einer anderen Körperschaft beiträgt" ⁴⁾. Der Gesichtspunkt, daß durch den Lastenausgleich die Finanzkraft der leistungsfähigeren und wirtschaftlich stärkeren Körperschaft herangezogen ⁵⁾ und somit die Finanzkraft beider Körperschaften einander angeglichen wird, wird auch vom bayerischen Verfassungsgerichtshof hervorgehoben ⁶⁾. Es gelte, das Aufkommen aus den Steuern und den sonstigen Einnahmequellen durch Zahlungen, die von einer Gebietskörperschaft an die andere zu leisten seien, so zu verschieben, daß die Einnahmen jeder Gebietskörperschaft mindestens ihrem notwendigen Ausgabebedarf entsprächen ⁷⁾. Diesen Ge-

-
- 1) Ostermeier, Finanzausgleich, S. 5; in diesem Sinn auch Pagenkopf, aaO S. 178; ders., Finanzausgleich, S. 1; Albers, aaO S. 63
 - 2) Der Begriff des Lastenausgleichs, der auch für den Ausgleich zwischen den einzelnen Staatsbürgern hinsichtlich der verschiedenen Auswirkungen des Krieges verwandt wird, hat hiermit nichts zu tun.
 - 3) Pagenkopf, Finanzausgleich, S. 2
 - 4) Greinert, aaO S. 393
 - 5) Pagenkopf, aaO, bezeichnet diesen Vorgang als Lastenausgleich von der Einnahmeseite her, während er die Lastenverteilung durch eine übergeordnete Körperschaft als Lastenausgleich von der Ausgabe-seite her kennzeichnet.
 - 6) bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701
 - 7) bayVfGH aaO

sichtspunkt nimmt Greinert ¹⁾ wohl zum Anlaß, ebenso wie beim Finanzausgleich auch beim Lastenausgleich zwischen horizontalem und vertikalem Ausgleich zu unterscheiden. Während er den Gewerbesteuerenausgleich als Beispiel für den horizontalen Lastenausgleich anführt ²⁾, vollzieht sich nach seiner Auffassung der vertikale Lastenausgleich in der Form der sog. Zweckzuweisungen.

Hacker ³⁾ wiederum unterscheidet zwischen allgemeinem Lastenausgleich, unter dem er den vertikalen Finanzausgleich im Sinne Greinerts versteht, und einem sog. Sonderlastenausgleich. Als Sonderlastenausgleich versteht er die Zusammenfassung der Geldbewegungen, die unmittelbar mit bestimmten Aufgaben zusammenhängen ⁴⁾, wie sie heute vor allem die zweckgebundenen Zuweisungen darstellen.

III. Versuch einer Begriffsabgrenzung

Welche Schwierigkeiten der Versuch einer Abgrenzung der Begriffe Finanzausgleich und Lastenausgleich bereitet, zeigt schon ihre Gegenüberstellung; geht doch aus ihr bereits hervor, wie eng beide Begriffe miteinander verknüpft sind. Es kann daher auch nicht verwundern, daß die Grenzen zwischen Finanzausgleich und Lastenausgleich besonders in der Praxis vielfach flüchtig sind ⁵⁾. Aus der Bestimmung des Begriffs Finanzausgleich als der den Ausgabezuständigkeiten zwischen Gebietskörperschaften derselben Stufe oder verschiedener Stufen entsprechenden, Rechte und Pflichten begründeten Verteilung der Einnahmezuständigkeiten ergibt sich bereits, daß Finanzausgleich nicht nur, wie Greinert ⁶⁾ meint, die Zuteilung der Steuer- und Finanzquellen bedeutet. Der Finanzausgleich umfaßt vielmehr auch die Abgrenzung der Aufgaben der Gebietskörperschaften und ist daher insofern gleichbedeutend mit der Zuweisung der finanziellen Lasten ⁷⁾. Es mag hier dahinstehen, ob das "logische Primat" ⁸⁾ der Abgrenzung der Aufgaben und nicht der Verteilung der Einnahmequellen gebührt. Der Lastenausgleich ist letztlich nur eine insbesondere den Aufgaben (Lasten) ent-

1) Greinert, aaO S. 394

2) Greinert, aaO S. 394

3) Hacker, KomHdbch III, S. 431

4) Hacker, aaO S. 430 f.

5) Greinert, aaO S. 393

6) Greinert, aaO S. 393

7) Hettlage, aaO S. 16; Pagenkopf, Finanzausgleich, S. 2

8) Bickel, aaO S. 731

sprechende Verteilung der allgemein zur Verfügung stehenden Steuern und übrigen Einnahmen der gesamten öffentlichen Hand ¹⁾ und damit lediglich ein Teilstück des Finanzausgleichs in dem oben bezeichneten weiteren Sinn. Die Unterscheidung Greinerts ²⁾, der mit Finanzausgleich die Zuweisung bestimmter Steuerquellen oder die Beteiligung an ihnen ³⁾ und als Lastenausgleich den Vorgang bezeichnet, daß eine Körperschaft aus den ihr zustehenden Einnahmen zu den Lasten einer anderen Körperschaft beiträgt, ist letztlich nur so zu verstehen, daß auch er den Finanzausgleich in dem engeren Sinn, mithin nur von der Einnahmeseite her begreift. Das Problem der Aufgaben- und damit Ausgabenzuteilung faßt er dagegen unter dem Begriff des horizontalen bzw. vertikalen Lastenausgleichs zusammen. Dies folgt nicht zuletzt auch aus dem von Greinert selbst als Beispiele eines Lastenausgleichs angeführten Gewerbesteuerenausgleich und den Zweckzuweisungen ⁴⁾. Denn gerade diese beiden Formen des Finanzausgleichs beruhen in erster Linie auf der unterschiedlichen Aufgaben- und damit Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften. Zwar sieht auch Popitz in den Staatszuschüssen ⁵⁾ einen Lastenausgleich, während nach seiner Auffassung die allgemeinen Finanzzuweisungen als Ergänzung der Steuerzuteilung im Grunde nichts anderes als einen Teil des normalen Finanzausgleichs darstellen ⁶⁾. Dies mag auf eine Unterscheidung zwischen Finanzausgleich und Lastenausgleich im Sinne Greinerts hindeuten. Wenn Popitz andererseits den Finanzausgleich als "die Regelung und Verteilung der Rechte und Pflichten auf verschiedene Gebietskörperschaften, Einnahmen bestimmter Art zu erheben und Ausgaben für bestimmte Zwecke zu bestreiten" ⁷⁾, betrachtet, so geht daraus hervor, daß auch er den Finanzausgleich wesentlich umfassender versteht. Denn insbesondere die Pflichten, Ausgaben für bestimmte Zwecke zu bestreiten, bestimmen sich nach dem Umfang der zugewiesenen Aufgaben. Mit dem Begriff "Lastenausgleich" soll daher im folgenden eine den zuge-

-
- 1) Unter diesem Gesichtspunkt ist auch der von Hacker, aaO S. 431, gewählte Begriff des allgemeinen Lastenausgleichs dem Inhalt nach zutreffend.
 - 2) Greinert, aaO S. 393
 - 3) Z. B. in Form von Finanzzuweisungen oder Überweisungsquoten
 - 4) Greinert, aaO S. 393
 - 5) Als Staatszuschüsse bezeichnet Popitz die zweckgebundenen Zuweisungen, (Popitz, Künftiger Finanzausgleich, S. 201 f.)
 - 6) Popitz, aaO S. 202
 - 7) Popitz, Staatsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens, S. 191

wiesenen Aufgaben (Lasten) entsprechende horizontale und bzw. oder vertikale Verteilung der allgemein zur Verfügung stehenden Finanzquellen der gesamten öffentlichen Hand gemeint sein,

§ 7

Die staats- und kommunalpolitische Bedeutung des Finanzausgleichs

Wenn Hensel ¹⁾ den Finanzausgleich als die Regelung der rechtlichen Beziehungen unter den verschiedenen Steuergläubigern desselben Staates begreift, so geht daraus hervor, daß er den Finanzausgleich nicht, wie Markull ²⁾, als ein rein bundesstaatliches Problem, als eine Regelung der Beziehungen zwischen Reich bzw. Bund und Ländern betrachtet. Noch deutlicher drückt es Popitz ³⁾ aus. Für ihn liegt das Schwergewicht des Finanzausgleichs nicht in der Ordnung der Verhältnisse zwischen Reich und Ländern. Er sieht vielmehr in dem Staat einerseits und den Gemeinden und Gemeindeverbänden andererseits die eigentlichen Partner des Finanzausgleichs. Zwar ist Popitz bei seiner Betrachtung des Finanzausgleichs später immer mehr von der Konzeption des Einheitsstaates ausgegangen ⁴⁾. Mag das unitarische Prinzip dem föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik auch grundsätzlich widersprechen, so hat sich das Prinzip des Einheitsstaates dennoch für die Gemeinden im Grunde bis heute nicht geändert. Das System der Finanzzuweisungen beherrscht den kommunalen Finanzausgleich heute mindestens in dem gleichen Umfang, wie ihn die Reichsfinanzausgleichs-Verordnung vom 30. November 1944 ⁵⁾ festgelegt hatte.

Daß die Bundesländer nach dem Zweiten Weltkrieg zum System der Finanzzuweisungen zurückkehrten und nicht von der Möglichkeit Gebrauch machten, den kommunalen Finanzausgleich nach dem Überweisungssystem auszugestalten, beruht auf dem bereits erwähnten Umstand, daß die weit überwiegende Zahl der Gemeinden nicht in der Lage war, mit Hilfe ihrer eigenen Steuereinnahmen die ihnen gestellten großen Aufgaben zu erfüllen. Zwar berücksichtigte auch das Überweisungssystem den Bedarf der Gemein-

1) Hensel, aaO S. 17 u. 19

2) Markull, Kommentar, S. 1

3) Popitz, Künftiger Finanzausgleich, S. 332; vgl. auch Wackerbauer, aaO S. 12 ff.

4) Vgl. dazu die Ausführungen von Kuss, AfK 1965, 47 (76)

5) RGBI, I, 282

den. Diese Korrekturmöglichkeit reichte nach dem Krieg jedoch nicht mehr für eine bedarfsgerechte Steuerüberweisung aus. Überdies war die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden so unterschiedlich, daß sie als Anknüpfungspunkt für eine Steuerüberweisung, die in etwa den zu erfüllenden Aufgaben entsprochen hätte, ausschied. Diese Lage hat sich im Grunde bis heute kaum verändert ¹⁾. Das im Zuge des wirtschaftlichen Aufstiegs immer mehr zunehmende Übergewicht der Gewerbesteuer ²⁾ hat dazu geführt, daß die Einnahmen der Gemeinden mit der Zeit noch stärker voneinander abgewichen sind ³⁾. Die gemeindlichen Steuereinnahmen müssen daher durch Finanzzuweisungen verstärkt werden, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Lage sein sollen, zumindest die ihnen durch Gesetz zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben und die aus dem staatlichen

- 1) Übersicht x) zur Finanzkraft einiger Gemeinden vor und nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs

Gemeinde	in DM je Einwohner	
	Steuern	Steuern und Finanzzuweisungen
Rüsselsheim	814,8	829,9
Wolfsburg	557,4	575,0
Leverkusen	747,6	774,1
Marl	314,3	314,3
Ludwigshafen	522,4	529,9
Ingolstadt	402,7	413,5
Frankfurt/Main	659,8	684,5
Düsseldorf	455,7	482,8
Oberhausen	186,2	361,4
Essen	253,8	368,7
Bonn	327,0	456,1
Dortmund	230,2	348,2
Gelsenkirchen	212,1	357,7
Bremerhaven	177,6	614,5
Kiel	247,0	290,6

x) Die Zahlen sind dem statistischen Jahrbuch deutscher Gemeinden 1969 entnommen.

- 2) Die Gewerbesteuereinnahmen (zuzüglich Lohnsummensteuer) stellten 1967 78,2 v. H. der gemeindlichen Steuereinnahmen dar. Vgl. Statistisches Jahrbuch 1968, S. 361
- 3) Vgl. dazu Scheel, SKV 1956, 70 ff.

Aufgabenbereich übertragenen Aufgaben zu erfüllen¹⁾. Dies bedeutet jedoch nicht, daß als Ziel des horizontalen Finanzausgleichs eine völlige Einebnung der Finanzkraftunterschiede anzustreben ist. Er soll sich vielmehr in der Aufgabe erschöpfen, die eigenen Einnahmen der Gemeinden zu ergänzen²⁾ und somit auch die finanzschwachen Gemeinden in die Lage zu versetzen, ein gewisses Mindestmaß an öffentlichen Aufgaben zu erfüllen³⁾. Auch die Rechtsprechung⁴⁾ hat den ergänzenden Charakter der Finanzzuweisungen hervorgehoben und ebenfalls unter diesem Gesichtspunkt die Frage geprüft, ob der Finanzausgleich in seiner heutigen Form in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht eingreift. Daß die Funktion des kommunalen Finanzausgleichs vornehmlich nicht in einem Lastenausgleich gesehen werden kann, folgt auch daraus, daß die entsprechende Voraussetzung, das Vorhandensein einer Beziehung zwischen Aufgaben und Einnahmen, weitgehend nicht gegeben ist⁵⁾. Es fehlt der innere Zusammenhang zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung als dem lastenzuteilenden Prinzip⁶⁾. Die Ursache dafür ist vor allem, daß das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder über die Aufgaben- und die Ausgabenverteilung keine besonderen Bestimmungen getroffen haben, vielmehr unterstellen, daß durch die Zuweisung der Verwaltungsaufgaben bei der Durchführung der Gesetze zugleich über die Kostenträgerschaft entschieden wird⁷⁾ 8). Öffnet einerseits auch die Allseitigkeit

-
- 1) Post, KompolBl, 1954, 561 (563); Scheel, aaO S. 70 u. 96; bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)
 - 2) Becker, Finanzausgleich, S. 20; Post, aaO S. 563; Scheel, aaO S. 96; Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 291; bayVfGH aaO S. 702
 - 3) Vgl. statt vieler Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht, S. 41
 - 4) bayVfGH aaO S. 702; ähnlich BVwG v. 12. 6. 1959, KStZ 1959, 207 (208)
 - 5) Becker, aaO S. 20; Rietdorf, DÖV 1953, 226, bezeichnet dies als Schere zwischen schwindender Verantwortungs- und steigender Finanzverantwortung, unter der die Selbstverwaltungskörperschaften zu leiden hätten.
 - 6) Hettlage, VVDStRL 14, 17
 - 7) Hettlage, aaO S. 16
 - 8) Das Grundgesetz hat in Art. 106 Abs. 7 S. 1 nur die Ausgleichspflicht des Bundes bei Sonderbelastungen geregelt. Die meisten Landesverfassungen (vgl. Seite 6 Anm. 3 u. 4 der vorl. Untersuchung) bestimmen darüber hinaus lediglich, daß bei der Übertragung neuer Aufgaben eine Regelung über die Kosten getroffen werden muß.

des gemeindlichen Wirkungskreises das Tor zu immer neuen Aufgaben ¹⁾, so darf schließlich nicht außer acht gelassen werden, daß Bund und Länder den Bestand an Pflicht- und Weisungsaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten im Laufe der Zeit weiter vermehrt haben, ohne für eine Deckung der Mehrkosten zu sorgen ²⁾.

Zweites Kapitel

Die Finanzzuweisungen und ihre Stellung im kommunalen Finanzausgleich

Die Wirksamkeit des kommunalen Finanzausgleichs in den Bundesländern wird durch die Finanzzuweisungen bestimmt, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden aus der Steuerverbundmasse zufließen. Von der Ausgestaltung der Finanzzuweisungen durch die Finanzausgleichsgesetze der Länder hängt es weitgehend ab, ob und wie der kommunale Finanzausgleich der ihm zugewiesenen Bedeutung gerecht wird, die gemeindlichen Steuereinnahmen derart zu ergänzen, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Lage sind, die ihnen gestellten Aufgaben zu erfüllen, ohne die ihnen verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit zu verlieren.

Die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände lassen sich grundsätzlich in die allgemeinen Finanzzuweisungen, die sich ihrerseits wiederum in die Schlüssel- und die Bedarfszuweisungen aufspalten ³⁾, und die zweckgebundenen Zuweisungen einteilen ⁴⁾.

1) Becker, aaO S. 20

2) Becker, aaO S. 20

3) Greinert, aaO S. 409 f. nennt die Bedarfszuweisungen "Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock".

4) Institut FSt, Organische Finanz- und Steuerreform S. 95, im Anschluß an Popitz, Künftiger Finanzausgleich, S. 196 ff.; Greinert, aaO S. 409 f.; Bohmann, Gemeindefinanzsystem, S. 36 f.; Pagenkopf, Einführung, S. 184 f.

§ 8

Die allgemeinen Finanzausweisungen

Kennzeichen der allgemeinen Finanzausweisungen ist, daß sie nach dem Inhalt der Finanzausgleichsgesetze nicht unmittelbar für bestimmte Aufgaben oder Verwaltungszweige vorgesehen sind, sondern die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft allgemein stärken sollen ¹⁾, ihnen damit der Charakter eines Aufstockungsbetrages zukommt ²⁾. Aus dem Zweck der allgemeinen Finanzausweisungen, die unzureichende Steuerkraft der Gemeinden zu stärken, folgt auch, daß sie in den gemeindlichen Haushaltsplänen als allgemeine Deckungsmittel auszuweisen sind ³⁾. Als solche unterliegen sie grundsätzlich der freien Verfügungsgewalt der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dieser Gesichtspunkt und der Sinn, die gemeindliche Steuerkraft zu stärken, lassen jedoch nicht den Schluß zu, daß die allgemeinen Finanzausweisungen etwa neben den selbstbewirtschafteten Steuern der Gemeinden als "gleichrangiges Mittel" ⁴⁾ der Finanzausstattung anzusehen sind. Zwar sind sie als Ersatz für die den Gemeinden entzogene Bürgersteuer und Einkommensteuer- und Körperschaftssteuerzuschläge gedacht gewesen ⁵⁾. Sie sind jedoch insoweit weder unmittelbar an die Stelle dieser den Gemeinden ursprünglich zugewiesenen Steuerquellen getreten ⁶⁾ noch wirtschaftlich den Gemeindesteuern gleichzustellen. Denn im Unterschied zu den Steuern oder auch dem Recht, Zuschläge zu erheben, haben die Gemeinden auf die Höhe der Finanzausweisungen und ihre Ausgestaltung im einzelnen keinen Einfluß. Ihre Festsetzung ist der Landesgesetzgebung überlassen. Erst mit Gesetzeskraft des Haushaltsgesetzes scheiden sie aus der Staats- bzw. Landesfinanzmasse aus und werden Bestandteile der Gemeindefinanzmasse ⁷⁾.

Nehmen die Länder auch unmittelbar keinen Einfluß auf die Verwendung der allgemeinen Finanzausweisungen, so stellt sich jedoch die Frage, ob diese Beträge in der Tat der freien Verfügungsgewalt der Gemeinden und

1) Institut FSt, aaO S. 95

2) Scheel, SKV 1956, 96

3) Bohmann, aaO S. 36; Institut FSt, aaO S. 95; Pagenkopf, aaO S. 184

4) So Hacker, aaO S. 452

5) Fuchs-Riewald, Finanzausgleich, S. 23

6) Anderer Ansicht Renfert, Rechtsprobleme, S. 175

7) Pagenkopf, aaO S. 184

Gemeindeverbände unterliegen. Diese Frage wird später noch näher zu erörtern sein ¹⁾.

I. Die Schlüsselzuweisungen

Der Zweck des Finanzausgleichs, die Finanzkraft steuerschwacher Gebietskörperschaften zu stärken ²⁾ und außerdem einen Ausgleich ihrer unterschiedlichen Finanzkraft herbeizuführen ³⁾, wird in erster Linie von den Schlüsselzuweisungen erfüllt. So beruht gerade die Konstruktion des Verteilungsschlüssels auf Maßstäben, die eine möglichst gerechte Verteilung der Finanzzuweisungen gewährleisten sollen. Diese Maßstäbe, die im wesentlichen auf denen des preußischen Finanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai 1941 ⁴⁾ und der reichsrechtlichen Finanzausgleichsverordnung vom 30. November 1944 ⁵⁾ aufgebaut sind ⁶⁾, beruhen auf der Gegenüberstellung des durch abstrakte Merkmale repräsentierten, durchschnittlichen Ausgabebedarfs der Gemeinden und ihrer durch die Steuerkraftmeßzahl dargestellten eigenen Steuerkraft ⁷⁾. Folgt aus der Gegenüberstellung, daß der Ausgabebedarf höher ist als die gemeindliche Steuerkraft, so wird mindestens ⁸⁾ die Hälfte ⁹⁾ des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung den Gemeinden überwiesen. Dieses Prinzip der Gegenüberstellung von Ausgabe- oder Finanzbedarf und gemeindlicher Steuerkraft liegt den Verteilungsschlüsseln in allen Finanzausgleichsgesetzen zugrunde ¹⁰⁾.

-
- 1) Vgl. § 38 der vorliegenden Untersuchung
 - 2) Sog. vertikaler Ausgleichseffekt, vgl. Institut FSt, aaO S. 95
 - 3) Sog. horizontaler Ausgleichseffekt, vgl. Institut FSt, aaO S. 95
 - 4) GS, S. 28
 - 5) RGBL I, 282
 - 6) Greinert, aaO S. 409
 - 7) Greinert, aaO S. 409 f.; Hacker, aaO S. 440
 - 8) Einige Länder weisen ihren Gemeinden so viel zu, daß die Schlüsselzuweisungen über die Hälfte des Unterschiedsbetrages hinaus zusammen mit der Steuerkraftmeßzahl eine bestimmte Höhe der Ausgangsmeßzahl erreichen (sog. Sockelgarantie).
 - 9) Rheinland-Pfalz (§ 3 Abs. 2 FAG) berechnet ein Drittel der Differenz als Schlüsselzuweisung.
 - 10) Vgl. § 3 nwFAG; § 7 schlhFAG; § 4 ndsFAG; §§ 5 ff. heFAG; § 3 rhpf FAG; § 22 saFAG; Art. 2 bayFAG

Der durchschnittliche Ausgabebedarf wird durch die sog. Ausgangsmeßzahl dargestellt ¹⁾. Sie wird ermittelt, indem die den Ausgabenbedarf einer Gemeinde darstellenden Hauptansätze und Sonderansätze zusammengerechnet und mit einem Grundbetrag vervielfacht werden, der so bemessen wird, daß der Gesamtbetrag der für die Gemeinden und Gemeindeverbände im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen aufgebraucht wird ²⁾. Der die Höhe des Ausgabebedarfs maßgeblich widerspiegelnde Hauptansatz geht von der Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinde aus. Auf Grund des Erfahrungssatzes, daß der Finanzbedarf je Einwohner mit wachsender Gemeindegrößenklasse nicht gleichmäßig, sondern stufenweise fortschreitend zunimmt ³⁾ wird von einer gestaffelten Einwohnerzahl ausgegangen, indem sie bei kleinen Gemeinden mit einem niedrigen, bei größeren mit einem höheren Hundertsatz angesetzt wird ⁴⁾. Vergleicht man die Finanzausgleichsgesetze, so zeigt sich, daß die Gemeindegrößenstaffel von Land zu Land große Unterschiede aufweist, die nicht allein durch die verschiedenartige Siedlungsstruktur und Aufgabenzuteilung bedingt sind ⁵⁾ ⁶⁾. Die Unterschiede sind vielmehr auch darauf zurückzuführen, daß einige Länder den Schlüsselzuweisungen den Vorzug geben, andere wiederum das Schwergewicht des Finanzausgleichs auf Bedarfszuweisungen und zweckgebundene Zuweisungen legen. Die neben dem Hauptansatz gebildeten Ergänzungsansätze sollen dem durch besondere Verhältnisse einer Gemeinde hervorgerufenen zusätzlichen Ausgabebedarf Rechnung tragen. Als Beispiele seien der Ansatz nach der Bevölkerungsstruktur ⁷⁾, der Grenzlandansatz ⁸⁾, der Ergänzungsansatz für Kriegszerstörung und Demontage ⁹⁾ und der Bäderansatz ¹⁰⁾ genannt.

1) Vgl. dazu im einzelnen Hacker, aaO S. 440 ff.; Bohmann, aaO S. 37 f.; Greinert, aaO S. 410

2) Vgl. u. a. §§ 4 Abs. 1 und 3 Abs. 3 nwFAG

3) Albers, aaO S. 67

4) Sog. veredelte Einwohnerzahl (vgl. Bohmann, aaO S. 36)

5) Hacker, aaO S. 442

6) Vgl. z. B. den Ansatz in Nordrhein-Westfalen für Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern (120 v. H. § 4 nwFAG) und den Ansatz in Hessen (154 v. H., Tabelle zu § 9 Abs. 2 Nr. 1 heFAG)

7) Dieser Ansatz berücksichtigt die überdurchschnittliche Kinderzahl, bzw. die unselbständige Bevölkerung. Vgl. § 5 Nr. 2 nwFAG und § 9 Abs. 2 Nr. 2 u. 3 heFAG.

8) § 4 Nr. 3 nwFAG; Art. 3 u. 5 bayFAG; § 8 Nr. 2 schlhFAG

9) § 4 Nr. 4 nwFAG; § 4 Nr. 2 rhpfFAG; Art. 3 u. 5 bayFAG

10) § 8 Nr. 4 schlhFAG; § 9 Nr. 5 heFAG

Die Steuerkraftmeßzahl beruht auf der gemeindlichen Steuerkraft bei der Grund- und der Gewerbesteuer, die nach fingierten Hebesätzen festgestellt wird ¹⁾,

Neben den Gemeinden erhalten auch die Landkreise und Landschaftsverbände Schlüsselzuweisungen ²⁾, da auch sie als Gebietskörperschaften eigene und übertragene Aufgaben durchzuführen haben ³⁾. Haben die Schlüsselzuweisungen im gemeindlichen Bereich den Zweck, die Finanzkraft steuerschwacher Gemeinden zu ergänzen, so gehören sie bei den Landkreisen als Äquivalent für die Übernahme zahlreicher staatlicher Aufgaben, als Ausdruck der Mittlerstellung der Kreise zwischen Staat und Gemeinden zu deren finanzieller Grundausrüstung ⁴⁾. Die Aufschlüsselung erfolgt nach dem gleichen Prinzip wie bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen. An die Stelle der Steuerkraftmeßzahl tritt die Umlagekraftmeßzahl als Maßstab für die Finanzkraft des Kreises bzw. Landschaftsverbandes.

Die Kritik an dem letztlich auf der bekannten Untersuchung von Popitz ⁵⁾ aus dem Jahre 1932 beruhenden Überweisungsschlüssel weist mit Recht darauf hin, daß die Maßstäbe für die Art und Weise der Berechnung von den Vorkriegsverhältnissen ausgehen und somit heute als überholt angesehen werden müssen ⁶⁾. Die Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf hat für die Frage, wie hoch die ergänzende Zuweisung sein muß, zwar grundsätzlich ihre Berechtigung. Der Finanzbedarf läßt sich heute jedoch nicht mehr schematisch und in erster Linie nach der Größe einer Gemeinde berechnen ⁷⁾. Die Bevölkerungszahl einer Gemeinde allein ist nicht mehr Maßstab für die tatsächlichen Bedürfnisse ihrer Bürger. Eine große Bedeutung kommt auch dem jeweiligen Standort einer Gemeinde in wirtschaftlicher, wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer sowie verkehrspolitischer

1) Vgl. dazu im einzelnen Bohmann, aaO S. 38; Hacker, aaO S. 443

2) Vgl. u. a. §§ 8 u. 9 nwFAG

3) Scheel, SKV 1956, 98

4) Stecker, Finanzfragen der Landkreise, S. 80, der mit Recht auch auf die sich von den Gemeinden unterscheidende Gesamtstruktur der Kreishaushalte hinweist (1/3 Kreiumlage, 1/3 Finanzzuweisungen, 1/3 sonstige Einnahmen)

5) Popitz, Künftiger Finanzausgleich

6) Hacker, aaO S. 445; Post, KompBl. 1954, 589 (591)

7) Albers, aaO S. 65 ff.

Hinsicht zu 1) 2). Dieser Bedeutung tragen lediglich die Ergänzungsansätze Rechnung, ohne ihr allerdings auch nur annähernd gerecht werden zu können.

II. Grundsteuerergänzungszuschüsse und Globalzuweisungen zu den Kosten der Auftragsverwaltung

Zu den allgemeinen Finanzzuweisungen zählen auch die Grundsteuerergänzungszuschüsse 3) 4). Sie stehen den Schlüsselzuweisungen nahe, da sie ebenfalls nach einem Schlüssel verteilt werden. Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen sind sie als Ersatz für eine Steuer anzusehen, da sie den infolge von Kriegszerstörungen und Demontagen eingetretenen Grundsteuerausfall der Gemeinden ausgleichen sollen 5).

Nach Wolff 6) gehören darüber hinaus auch die Globalzuweisungen, die die kreisfreien Gemeinden und Landkreise in einigen Ländern 7) zu den Kosten der Auftrags- und Weisungsangelegenheiten erhalten, zu den allgemeinen Finanzzuweisungen und zählen damit zu den allgemeinen Deckungsmitteln. Dieser Auffassung ist zuzustimmen 8). Zwar sind die Zuschüsse zu den Ausgaben für die Auftrags- und Weisungsangelegenheiten zum Beispiel in dem nordrhein-westfälischen Finanz- und Lastenausgleichsgesetz in dem Abschnitt "Zweckgebundene Zuweisungen" aufgeführt. Das bedeutet aber lediglich, daß diese Zuwendungen ihrer Natur nach für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bestimmt sind. Von einer Zweckbindung im Sinne von § 12 i. V. m. § 48 Nr. 21 nwGemO kann hingegen

1) Vgl. dazu Albers, aaO S. 65 ff.

2) Die Kritik wendet weiter ein, daß die mit Hilfe der Schlüsselzuweisungen bezweckte Beseitigung der Steuerkraftunterschiede ebenfalls nur unvollkommen erreicht werde. Vgl. die eingehenden Untersuchungen: Institut FSt, aaO S. 95 ff. und Albers, aaO S. 67 ff.

3) Auch als Grundsteuerausfallentschädigung bezeichnet.

4) Wolff, VerwR II, § 86 VII d, S. 158; Scheel, aaO S. 97

5) § 13 schlhFAG; § 12 rhpfFAG; Art. 8 bayFAG

6) Wolff, VerwR II, § 86 VII d, S. 158

7) Vgl. § 15 Abs. 2 nwFAG; § 17 ndsFAG; Art. 7 bayFAG

8) Ohne Begründung gehen Bohmann (aaO S. 40) und Scheel (aaO S. 96) davon aus, daß diese Kostenbeiträge zweckgebundene Zuweisungen seien.

nicht gesprochen werden, da die Zuweisungen nicht als Zuschuß für eine bestimmte Auftrags- oder Weisungsangelegenheit gewährt werden. Auch in den Haushaltsplänen der Gemeinden werden die Globalzuschüsse als allgemeine Deckungsmittel ausgewiesen (§ 39 i. V. m. § 48 Nr. 10 nwGemO),

III. Die Bedarfszuweisungen

Reichen die Schlüsselzuweisungen nicht aus, die Finanzkraft einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes so zu stärken, daß mit ihrer Hilfe die notwendigen Aufgaben allgemein oder im Einzelfall erfüllt werden können, so gewähren die Länder oder Kreise ¹⁾ auf Antrag zusätzliche Finanzzuweisungen, sog. Bedarfszuweisungen ²⁾. Die Notwendigkeit solcher Zuweisungen ergibt sich nicht zuletzt daraus, daß man zugunsten eines gewissen Schematismus auf eine ausgeklügelte Gerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen verzichtet und diesen Mangel, zeigt er sich allzu deutlich, durch ergänzende Zuweisungen auszugleichen sucht ³⁾. Ihren Charakter als allgemeine Finanzzuweisungen erhalten die Bedarfszuweisungen dadurch, daß sie grundsätzlich nicht für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe oder besonderen Investition vorgesehen sind, sondern die allgemeinen Deckungsmittel in den Fällen verstärken sollen, in denen die eigenen Einnahmen zusammen mit den anderen Landeszuschüssen aus dem Finanzausgleich einen besonderen Bedarf nicht befriedigen können ⁴⁾. Neben einer Vielzahl von Einzelfällen, die mit außergewöhnlichen Belastungen und Härten verbunden sind ⁵⁾, können Bedarfszuweisungen daher insbesondere zum Ausgleich jener Härten gewährt werden, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben haben ⁶⁾, oder der Deckung

1) Vgl. z. B. den Kreisausgleichsstock in Hessen (§ 8 heFAG)

2) Vgl. dazu u. a. Pagenkopf, aaO S. 184; Fischer, GemH 1953, 61 ff.; Scheel, SKV 1956, 97 ff.; Hacker, KomHdbch III, S. 447

3) Fischer, aaO S. 61

4) Scheel, aaO S. 97 f.

5) Vgl. § 10 Abs. 1 nwFAG und § 13 Abs. 1 bwFAG. Der besondere Bedarf kann sich einmal aus der geographischen Lage, die sich bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nicht berücksichtigen ließ, aus einer wirtschaftlichen Notlage, einer außergewöhnlichen Belastung durch besondere Aufgaben usw. ergeben.

6) Vgl. § 10 Abs. 1 nwFAG, § 32 saFAG und Art. 11 Abs. 2 bayFAG.

unvermeidlicher Haushaltsfehlbeträge dienen ¹⁾. Die Bedarfszuweisungen werden in der Regel aus einem sog. Ausgleichsstock gezahlt, der haushaltsrechtlich einen besonderen Rechnungsposten im Landes- bzw. Kreishaushalt ²⁾ in Form eines jährlich wiederkehrenden Ausgabenansatzes darstellt ³⁾.

Wenngleich die Bedarfszuweisungen ihrem Wesen nach allgemeine Deckungsmittel sind, werden sie in der Praxis häufig mit stärkeren oder schwächeren Bedingungen bzw. Auflagen versehen ⁴⁾, die unter Umständen sogar den Charakter einer Zweckbindung annehmen können. Eine Zweckbindung im eigentlichen Sinn fehlt zum Beispiel in den Fällen, in denen Zuweisungen zum Ausgleich unvermeidbarer, d. h. unverschuldeter Haushaltsfehlbeträge mit der Auflage gewährt werden, bestimmte Ausgabebeschränkungen einzuhalten oder die Beihilfe zur zusätzlichen Tilgung von Schulden mit hohem Zinsendienst zu verwenden. Auch in dem praktisch häufig vorkommenden Fall, daß die Zuteilung einer Bedarfszuweisung davon abhängig gemacht wird, daß die Gemeinde ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten voll ⁵⁾ oder angemessen ⁶⁾ ausgeschöpft hat, sind die Gemeinden in der Wahl des Verwendungszweckes frei; sie haben lediglich den Nachweis der Ausschöpfung ihrer Finanzmittel zu erbringen. Diesen auch als "Sanierungsbeihilfen" bezeichneten Bedarfszuweisungen stehen jene Zuweisungen gegenüber, die notwendige gemeindliche Leistungen auf bestimmten Gebieten ermöglichen sollen, die sonst trotz der hierfür zur Verfügung gestellten Zweckzuweisungen und der durch Schlüsselzuweisungen ergänzten eigenen Finanzmittel einer Gemeinde unterbleiben müßten. Die Zweckbindung dieser "Finanzierungsbeihilfen" ⁷⁾ zeigt die enge Verwandtschaft mit den reinen Zweckzuweisungen. Daß

1) § 32 Abs. 5 saFAG; § 13 Abs. 1 rhpfFAG; § 14 Abs. 1 schlhFAG

2) Aus dem Kreisausgleichsstock werden die Bedarfszuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden überwiesen. Für die Einrichtung solcher Kreisausgleichsstöcke spricht der Vorteil, den jede dezentralisierte Verteilung von Finanzmitteln hat, nämlich die Belebung des Interesses der Kreisbewohner an der Kreisverwaltung, die Vereinfachung des Verfahrens und die Möglichkeit einer gezielteren und damit wirksameren Verteilung.

3) Vgl. § 10 Abs. 3 nwFAG; § 37 heFAG; § 18 Abs. 2 ndsFAG

4) Vgl. Fischer, aaO S. 61 ff.

5) So ausdrücklich § 13 Abs. 1 rhpf FAG

6) Vgl. § 13 Abs. 1 bwFAG, § 14 Abs. 2 Nr. 2 schlhFAG

7) Zu der Unterscheidung zwischen "Sanierungsbeihilfen" und "Finanzierungsbeihilfen" vgl. Fischer, aaO S. 61 f.

in der Praxis eine klare Trennung von Bedarfszuweisungen und zweckgebundenen Zuweisungen kaum noch möglich ist, zeigt insbesondere das schleswig-holsteinische Finanzausgleichsgesetz, indem es die Bedarfszuweisungen in Form von Finanzierungsbeihilfen als "Sonderbedarfszuweisungen" bezeichnet und in dem Kapitel der Zweckzuweisungen auführt. Andererseits wird ausdrücklich bestimmt, daß Sonderbedarfszuweisungen auch "zur Ergänzung der Eigenbeteiligung leistungsschwacher Kreise, Gemeinden und Ämter für solche Maßnahmen, die durch sonstige Zweckzuweisungen des Landes oder des Bundes gefördert werden", gewährt werden können ¹⁾. Das saarländische Finanzausgleichsgesetz kennt überhaupt keine Zweckzuweisungen, sondern sieht sog. zweckgebundene Bedarfszuweisungen vor, unter anderem für die teilweise Abgeltung der Mehraufwendungen für die Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten der unteren Verwaltungsbehörde und als Sachkostenbeitrag zu den Schullasten ²⁾.

Die haushaltsrechtliche Frage, ob diese "Sonderbedarfszuweisungen" noch zu den allgemeinen oder bereits zu den speziellen Deckungsmitteln zählen, kann hier dahinstehen, da sie im Rahmen der Untersuchung, ob die Bedarfszuweisungen dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht entsprechen, keine Bedeutung hat.

Über die Bewilligung und Höhe der Zuschüsse entscheiden die beteiligten Ministerien nach pflichtgemäßem Ermessen ³⁾ ⁴⁾. Bei der Entscheidung werden die finanzielle Lage der antragstellenden Gebietskörperschaft, der als beihilfefähig anerkannte Bedarf und der Umfang der für solche Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel des Landes berücksichtigt ⁵⁾.

1) § 15 schlhFAG; ähnlich auch Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 290

2) § 32 saFAG; Hessen macht ebenfalls keinen Unterschied zwischen Zweckzuweisungen und Bedarfszuweisungen. (Vgl. § 3 heFAG 1964)

3) Pagenkopf, aaO S. 184; Bohmann, aaO S. 39

4) Nach erfolgter Bewilligung wird die Beihilfe über die Kommunalaufsichtsbehörde zur Verfügung gestellt. Die Einzelheiten des Verfahrens sind in den entsprechenden Bewilligungsrichtlinien der Länder geregelt.

5) Pagenkopf, aaO S. 184; Scheel, aaO S. 97 f.

§ 9

Die zweckgebundenen Finanzzuweisungen

Ähnlich den Bedarfszuweisungen in Form der sog. Finanzierungsbeihilfen stellen auch die Zweckzuweisungen Kostenbeiträge für bestimmte Aufgabengebiete dar ¹⁾. Aus der Zweckbestimmung folgt, daß sie nur für die Aufgaben Verwendung finden dürfen, für die sie im Landeshaushalt bereitgestellt worden sind. Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen zählen sie daher zu den besonderen Deckungsmitteln und unterliegen den für die Veranschlagung spezieller Deckungsmittel bestehenden Haushaltsgrundsätzen ²⁾.

Der Sinn der Zweckzuweisungen liegt in der Kostenbeteiligung des Staates an besonderen Aufgaben, deren Ausführung zwar in die Hände der Gemeinden gelegt, deren Berechtigung aber nicht nur aus spezifisch kommunalen Bedürfnissen, sondern ebensosehr aus staats- und verwaltungspolitischen Notwendigkeiten abgeleitet wird ³⁾. Ein solchermaßen begründetes staatliches Interesse kann sich einmal auf die sorgfältige Erfüllung bestimmter Aufgaben durch Gemeinden und Gemeindeverbände beziehen, so daß es nicht ihrer Entscheidung vorbehalten bleiben kann, welche Mittel sie für diese Aufgaben aus ihren allgemeinen Finanzierungsquellen bereitstellen wollen. Dies gilt vor allem für die Durchführung der Auftrags- und Weisungsangelegenheiten, an deren Kosten sich die Länder in verschiedener Weise beteiligen. Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen werden die Kosten der Auftragsverwaltung nur indirekt, und zwar vor allem in den Sonderansätzen berücksichtigt ⁴⁾. Neben den zweckgebundenen Pauschalzuschüssen für die Wahrnehmung der gesamten Auftragsverwaltung ⁵⁾ gewähren die Länder teilweise auch zweckgebundene Zuweisungen für bestimmte Ämter ⁶⁾ oder Sachgebiete und ersetzen die tatsächlichen Aufwendungen für

-
- 1) Zu dem engen Verhältnis beider Arten von Finanzzuweisungen vgl. die vorangegangenen Ausführungen.
 - 2) Pagenkopf, aaO S. 184; Schmölders, AfK 1965, 30 (37); Popitz, Künftiger Finanzausgleich, S. 201
 - 3) Schmölders, aaO S. 37
 - 4) So sind in dem Ansatz nach dem Bevölkerungszuwachs, dem Anteil der unselbständigen Bevölkerung oder der Jugendlichen bereits die kostenwirksamen Elemente und ihre Wirkung auf die entsprechenden Auftragsangelegenheiten berücksichtigt.
 - 5) § 15 Abs. 2 nwFAG; § 17 ndsFAG; § 16 rhpfFAG; Art. 7 Abs. 2 bayFAG
 - 6) Z. B. Gesundheitsämter, vgl. § 19 heFAG; § 22 bwFAG; § 25 ndsFAG

bestimmte eingegliederte staatliche Sonderbehörden ¹⁾ wie Katasterämter ²⁾ und Veterinärämter ³⁾, sowie die notwendigen Aufwendungen der Ämter für Verteidigungslasten ⁴⁾. In den Ländern, in denen es noch eine kommunale Polizei gibt, erhalten die Gemeinden jährliche Zuschüsse zu den Polizeikosten ⁵⁾. Für die Aufgaben im Rahmen des Feuerschutzes ⁶⁾ stellen die Länder aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer zweckgebundene Beihilfen nach Maßgabe des jeweiligen gemeindlichen Bedarfs zur Verfügung ⁷⁾.

Neben dem Interesse des Staates an der sogfältigen Erledigung bestimmter Aufgaben durch Gemeinden und Gemeindeverbände kann der Anlaß für die Gewährung von Zweckzuweisungen auch in der Finanzierung einer gemeinsamen Aufgabe durch mehrere Verbände bestehen, während die Durchführung der Aufgabe nur von einem Verband übernommen werden kann ⁸⁾. Die Finanztheorie hat für diese unter Mitbestimmung gemeinsamer Finanzträger stehenden Angelegenheiten den Begriff "Gemeinschaftsaufgaben" geprägt und darunter die Aufgabengebiete Straßenbau, Schulwesen, Gesundheitswesen, Polizei- und Fürsorgewesen begriffen ⁹⁾ ¹⁰⁾.

Die Zweckzuweisungen lassen sich je nach der Art ihrer Verwendung in solche Zuweisungen einteilen, die der Deckung des laufenden Bedarfs für die Unterhaltung oder den Betrieb bestimmter Einrichtungen dienen ¹¹⁾,

-
- 1) Vgl. für NW das Gesetz über die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden der Kreisstufe in die Kreis- und Stadtverwaltung v. 30. April 1948 (GVBl. S. 147)
 - 2) § 15 Abs. 1 Buchst. a, nwFAG
 - 3) § 25 ndsFAG
 - 4) § 15 Abs. 1 Buchst. b nwFAG; § 27 ndsFAG
 - 5) Niedersachsen (§ 26 ndsFAG), Baden-Württemberg (§ 20 bwFAG) und Hessen (§ 17 heFAG)
 - 6) Für NW vgl. das "Gesetz über den Feuerschutz" idF v. 26. März 1960 (GVBl. S. 47)
 - 7) Vgl. § 16 nwFAG, § 17 rhpfFAG und § 40 saFAG
 - 8) Habermehl, Goldene Fesseln, S. 10
 - 9) Hacker, aaO S. 432 ff.; Becker, Finanzausgleich, S. 23 f.; Institut FSt, aaO S. 95; Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 191, S. 5; Junker, Gemeinschaftsausgaben, S. 79 ff.
 - 10) Vgl. im einzelnen § 22 der vorliegenden Untersuchung.
 - 11) Z. B. Zuschüsse zur Unterhaltung von Straßen, oder zu den persönlichen bzw. sächlichen Schullasten usw.

und solche, die als Investitionszuschüsse ¹⁾ bezeichnet werden können ²⁾. Der unterschiedliche Verwendungszweck der Zuweisungen wirkt sich auch auf die Art und den Umfang ihrer Bemessung aus. Steht lediglich die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe im Vordergrund, so wird die Höhe des Zuschusses nach rein technischen Maßstäben bemessen, während die Finanzkraft der unterstützten Gebietskörperschaft höchstens am Rande berücksichtigt wird ³⁾. So werden zum Beispiel die Zuschüsse zu den Kosten der Auftragsverwaltung und die Straßenunterhaltungszuschüsse in der Regel ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde, sondern nur der Leistungsfähigkeit des Landes und der Bedeutung der Aufgabe entsprechend gleichmäßig festgesetzt und verteilt. Etwas anderes gilt für die als Investitionszuschüsse bezeichneten Zweckzuweisungen. Diese sind schon ihrer Natur nach lediglich Teilfinanzierungen. Sie setzen eine Eigenleistung der Gemeinde bzw. ein bestimmtes Maß der Aufgabenerfüllung voraus, das sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft richtet ⁴⁾ und nach Art der Investition sehr unterschiedlich sein kann. Der Umfang der gemeindlichen Eigenleistung oder Beteiligung wird im einzelnen regelmäßig durch ministerielle Richtlinien festgesetzt ⁵⁾, die den zuweisenden Behörden ein weites Ermessen einräumen. Es ist ausschließlich Aufgabe der Landesverwaltungen, die Zwecke zu begutachten, die Quoten und Eigenleistungen zu bemessen, die Finanzierung der unterstützten Vorhaben, sowie die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der Zuweisungen zu überwachen. Im einzelnen gehen diese Funktionen aus den ministeriellen Richtlinien für die Zuweisungen zu den verschiedenen Aufgabengebieten hervor, die unter anderem regelmäßig die schwerwiegende Bestimmung enthalten, daß eine zweckfremde oder mit den Grundsätzen wirtschaftlicher und zweckmäßiger Verwaltung nicht vereinbare Verwendung der Mittel zu ihrer Sperrung, Kürzung oder Rück-

-
- 1) Z. B. Zuschüsse zur Kriegsschädenbeseitigung, zum Neubau von Straßen und zu den Schulbauten. Vgl. auch den Katalog des sog. Investitionsfonds in Schleswig-Holstein (§ 16 schlhFAG)
 - 2) Scheel, aaO S. 96
 - 3) Scheel, aaO S. 98
 - 4) Vgl. z. B. § 41 heFAG und § 2 Abs. 2 Buchst. a schlhFAG
 - 5) Auch die Finanzausgleichsgesetze selbst können den Umfang der Eigenleistung bestimmen, vgl. § 18 Abs. 3 nwFAG.

forderung führen kann ¹⁾ 2).

Inwieweit die Kritik berechtigt ist, daß die Zweckzuweisungen im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen am ehesten geeignet seien, die Eigenverantwortlichkeit der Gemeindefinanzwirtschaften zu beeinträchtigen, wird an anderer Stelle noch näher zu erörtern sein ³⁾. Die Frage nach den Grenzen sowohl der Zweckzuweisungen als auch der Finanzzuweisungen überhaupt ist immer eine Frage nach der klaren Abgrenzung von Aufgaben und deren Finanzierung, von Sachverantwortung und Finanzverantwortung ⁴⁾, und kann in Ermangelung anderer Verfassungsbestimmungen letztlich nur in der Verfassungsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ihre Antwort finden.

1) Vgl. § 2 Abs. 3 schlhFAG

2) Zweckzuweisungen werden oft in einer Summe im Landeshaushalt nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes veranschlagt. Neben den Richtlinien geben auch Spezialgesetze und Erläuterungen im Haushaltsplan die notwendigen Hinweise.

3) Vgl. Teil III der vorliegenden Untersuchung.

4) Becker, Finanzausgleich, S. 24; Hettlage, VVDStRL 14, 16 (17); Hacker, aaO S. 402 bis 405 und die dort angegebene Literatur.

ZWEITER TEIL

Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung und ihr finanzieller Gehalt

ERSTER ABSCHNITT

Inhalt und Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts

Art. 28 Abs. 2 GG und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen gewährleisten den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. Namentlich der Begriff der eigenen Verantwortung führt dazu, der Selbstverwaltungsgarantie im wesentlichen einen finanzpolitischen Inhalt zu geben. Welche finanzielle Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie zukommt, wird davon abhängen, welche Stellung ihr das Grundgesetz und die Landesverfassungen zugewiesen haben. Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung soll daher die Frage nach Begriff, Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts stehen, die, zumal bei den Erörterungen um die Gemeindefinanzreform häufig in eine politische Forderung gekleidet, von Rechtslehre, Rechtsprechung und kommunaler Praxis sehr unterschiedlich beantwortet wird.

§ 10

Selbstverwaltung als politischer und juristischer Begriff

Wenn heute die Forderung nach größerer Unabhängigkeit der gemeindlichen Finanzwirtschaft von vielen mit einer Verstärkung der bürgerschaftlichen Mitarbeit und des Interesses an der Gemeindeverwaltung begründet wird, so offenbart diese Begründung auch den politischen Sinn des Begriffs der Selbstverwaltung ¹⁾. Dies beruht nicht zuletzt darauf, daß das Grund-

1) Die folgende Darstellung des Selbstverwaltungsbegriffs will nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern stellt nur eine kurze Zusammenfassung dar. Vgl. im einzelnen Peters, Grenzen, S. 5 bis 44; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 694 ff.; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 5 ff.; Horster, Reform, S. 41 ff.; Pagenkopf, Einführung, S. 83

gesetzt, indem es in Art. 28 Abs. 2 von der eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft spricht, im wesentlichen an den politischen Selbstverwaltungsbegriff ¹⁾ anknüpft. Dieser Begriff, von v. Gneist aus dem englischen "self-government" abgeleitet ²⁾, wird von dem Gedanken der bürgerchaftlichen Selbstverwaltung getragen, deren wesentlichstes Element die ehrenamtliche bürgerchaftliche Beteiligung ³⁾ an der öffentlichen Verwaltung darstellte. Bereits v. Gneist stellte als wesentlichstes Korrelat dieses Selbstverwaltungsbegriffs die eigene gemeindliche Finanzwirtschaft heraus ⁴⁾. Von der Stein'schen Reform an hat sich der politische Begriff der Selbstverwaltung im Zuge der gesellschaftlich-politischen Entwicklung des vergangenen Jahrhunderts mehr und mehr zu einem politischen Prinzip des modernen Rechtsstaates entwickelt und in Gestalt von Grundrechten und Garantien Eingang in unsere heutige Verfassung gefunden ⁵⁾.

Der juristische Selbstverwaltungsbegriff geht von der juristischen Person des öffentlichen Rechts, von der Körperschaft ⁶⁾ aus und bezeichnet damit "die Verwaltung von Selbstverwaltungskörpern, genauer: durch juristische Personen des öffentlichen Rechts innerhalb des Staates, die notwendig dazu sind, öffentliche Verwaltung selbständig im eigenen Namen zu führen" ⁷⁾. Dieser Begriff, der auch als "körperschaftlicher" ⁸⁾ oder "formaler" ⁹⁾ Selbstverwaltungsbegriff bezeichnet wird, ist losgelöst von seinem politischen Gehalt. Das bedeutet jedoch nicht, daß sich beide Begriffe gegenseitig ausschließen. Beiden Begriffen der Selbstverwaltung ist nicht

1) Auch "passive" Selbstverwaltung genannt, so Wolff, VerwR I, § 9, I d, S. 36

2) Gönnerwein, aaO S. 3

3) Man findet dieses Element in fast vollendeter Form heute unter der Bezeichnung "Bürgerentscheid" in der Gemeindeordnung Baden-Württembergs (§ 21 bwGemO). Vgl. Pagenkopf, aaO S. 83

4) Horster, aaO S. 41

5) Horster, aaO S. 42; vgl. auch Leibholz-Rinck, GG, Art. 28 Rdnr. 13

6) Gönnerwein, aaO S. 6

7) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 529; Pagenkopf, aaO S. 83; bezeichnet diesen Begriff als die Verwaltung durch eigene Organe und unter eigener Willensbildung.

8) Gönnerwein, aaO S. 6

9) Becker, aaO S. 696

nur eine starke Betonung des Ehrenamtes gemeinsam ¹⁾, sondern sie stehen, wie überall die Institutionen des öffentlichen Rechts, zu den entsprechenden politischen Ideen auch zueinander in dem Verhältnis der organisatorischen Rechtsform zu ihrem politischen Inhalt ²⁾. Diese enge Berührung beider Vorstellungen bringt auch Becker dadurch zum Ausdruck, daß er den "materiellen" Selbstverwaltungsbegriff, mit dem er die "Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung" bezeichnet ³⁾, und den "formalen" Selbstverwaltungsbegriff zusammenfaßt. Daher bedeutet Selbstverwaltung für Becker die "eigenverantwortliche Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben im eigenen Namen durch rechtsfähige öffentliche Verbände, die dem Staat eingegliedert sind, mit eigenen gewählten Organen unter der Aufsicht des Staates" ⁴⁾. Diese Begriffsbestimmung erfährt in Beziehung auf die Gebietskörperschaften insoweit noch eine Erweiterung, als bei ihnen die Allseitigkeit des Wirkungskreises und die Gebietshoheit hinzukommen ⁵⁾. Dieser umfassende Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung, der dem Wesen der "bürgerschaftlichen Selbstverwaltung" ⁶⁾ nach dem Willen des Verfassungsgebers am besten entspricht, hat also kein völliges Losgelöstsein vom Staat zum Inhalt, sondern ist eigenbestimmte Tätigkeit im Staat ⁷⁾. Letztes vermag jedoch nicht dahin zu führen, die gemeindliche Selbstverwaltung begrifflich der "mittelbaren Staatsverwaltung" gleichzusetzen ⁸⁾. Eine solche Auffassung entspräche auch nicht der Vorstellung des Grundgesetzes, der eine scharfe Unterscheidung der Begriffe Staatsverwaltung und Selbstverwaltung zugrunde liegt ⁹⁾. Dies folgt vor allem aus der verfassungsrechtlichen Zusicherung eines grundsätzlich unbeschränkten Wirkungskreises, der Betonung des demokratischen Prinzips auch in den Gemeinden

1) Gönnenwein, aaO S. 7

2) Preuss, Staatslehre, S. 203, zitiert bei Horster, aaO S. 42

3) Becker, aaO S. 696

4) Becker, aaO S. 696; ders., KomHdbch I, S. 124 ff.

5) Becker, aaO S. 696, der allerdings mit Recht darauf hinweist, daß die Allseitigkeit des Wirkungskreises allein den Gemeinden zuerkannt wird.

6) Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung, S. 21 ff.

7) Horster, aaO S. 43; ähnlich Leibholz-Rinck, GG, Art. 28 Rdnr. 13

8) Forsthoff, Lehrbuch, S. 411 ff.; Köttgen, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S. 15, sieht in den Gemeinden gerade im Hinblick auf Art. 28 GG eine "qualifizierte Sparte mittelbarer Staatsverwaltung".

9) Becker, BayVB1. 1961, 65 (66)

und der eigenverantwortlichen Tätigkeit ihrer Bürger als Träger der Verwaltung. Die Auffassung von der gemeindlichen Selbstverwaltung als mittelbarer Staatsverwaltung würde auch die Forderung nach einer eigenen Gemeindefinanzwirtschaft entkräften, da in diesem Fall nicht mehr das Eigenleben des Selbstverwaltungsträgers Maßstab ist, sondern lediglich seine Abhängigkeit vom Staat ¹⁾.

§ 11

Der Schutzcharakter der Selbstverwaltungsgarantie gegenüber Bund und Ländern

Wenn Art. 28 Abs. 2 GG bestimmt, daß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muß, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln, so bedeutet das mehr als lediglich ein gesetzgeberisches Programm, dessen Erfüllung von den Ländern erwartet werden kann ²⁾. Die verfassungsrechtliche Zusicherung gemeindlicher Selbstverwaltung ist das Korrelat einer Verpflichtung der Länder, das Selbstverwaltungsrecht als notwendigen Bestandteil ihrer verfassungsmäßigen Ordnung zu gewährleisten. Daß sich diese Pflicht vornehmlich an die Länder richtet, folgt aus dem Charakter des Art. 28 Abs. 2 GG als einer Normativbestimmung für das Verfassungsrecht der Länder ³⁾ und insbesondere auch aus der Zweistufigkeit des Bundesaufbaus, in dem die Gemeinden lediglich Bestandteile der Länder sind. Denn auf Grund der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet des Kommunalrechts ⁴⁾ stehen die Gemeinden nur zu diesen in einem unmittelbaren

1) Horster, aaO S. 43

2) Gönnenwein, aaO S. 28

3) v. Mangoldt-Klein, GG, Anm. II, 2 zu Art. 28, S. 697; Gönnenwein, aaO S. 28; Becker, Selbstverwaltung des Volkes, S. 558; ders., KomHdbch I, S. 14; BVfG v. 23. 1. 1957, E 6, 104 (111)

4) Aus der fehlenden Regelung des Gemeinderechts im Gesetzgebungskatalog des Bundes (Art. 73 bis 75 GG) und der besonderen Ermächtigung des Art. 75 Nr. 1 GG, Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Gemeinden stehenden Personen zu erlassen, ergibt sich, daß dem Bund die Befugnis zur weiteren gesetzlichen Regelung auf dem Gebiet des Gemeinderechts fehlt. (Vgl. BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (174); v. Mangoldt-Klein, GG, Vorbem. VI 1 a vor Art. 70 ff., S. 1377 m. w. Nachw.; Peters, Grenzen, S. 4

Rechtsverhältnis. Das Grundgesetz begnügt sich mit der Normierung eines Mindestinhalts der kommunalen Verfassungsordnung und schließt im übrigen nicht aus, daß die Länder kraft ihrer Gesetzgebungshoheit darüber hinausgehen können ¹⁾. Kommt ein Land seiner Mindestverpflichtung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht nach, so kann die Bundesregierung zwar nicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG vorgehen, weil Art. 28 GG keine Norm des Bundesrechts ist, die von den Ländern in ihrer Verwaltung "auszuführen" ist ²⁾. Die Bundesregierung kann jedoch die Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts durch Anrufen des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 7, sowie §§ 68 bis 70 BVfGG oder im Wege des Bundeszwanges nach Art. 37 GG durchsetzen ³⁾.

Die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG gilt nicht nur gegenüber den Ländern, sondern sie bindet auch den Bund ⁴⁾. Zwar hat das Grundgesetz dem Bund auf dem Gebiet des Gemeinderechts weder eine spezielle noch eine generelle Gesetzgebungsbefugnis eingeräumt ⁵⁾. Soweit aber der Bund selbst auf Grund seiner Gesetzgebungszuständigkeit in der Lage ist, auf den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden einzuwirken, wendet sich die Normativbestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG auch gegen ihn. Eine solche Einwirkungsmöglichkeit besteht nach Art. 105 und 106 GG insbesondere auf dem Gebiet des Finanzwesens. So hat zum Beispiel der Bund mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze durch Art. 105 Abs. 2 Nr. 3 GG eine umfassende Gesetzgebungsbefugnis über die Realsteuern ⁶⁾. Diese Befugnis kann zum Beispiel durch Heraufsetzen der Freigrenzen und der

-
- 1) Becker, KomHdbch I, S. 147; ders., Kommunale Selbstverwaltung, S. 694; Stern, BK, Rdnr. 178
 - 2) Gönnenwein, aaO S. 28 Anm. 6; v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 28, Anm. V 2, S. 714; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 47; Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S. 61
a. A.: BVfG v. 11. 11. 1953, E 3, 45 (49); Bauernfeind, Rechtssprechung zur Selbstverwaltungsgarantie, S. 49; Becker, aaO S. 145; Hamann, GG, S. 203
 - 3) v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 28, Anm. V 2 a, S. 714; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 44, 45; Becker, aaO S. 145; Post, KompBl. 1954, 561 (562)
 - 4) Becker, aaO S. 147
 - 5) vgl. v. Mangoldt-Klein, GG, Vorbem. VI, 1 a, A. 1376 f. u. VI, 2 a u. b, S. 1380 vor Art. 70 ff.
 - 6) Sattler, KomHdbch III, S. 13 f.; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 34; BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (173)

Stufen für die Gewerbesteuer ¹⁾ oder durch Festhalten an überholten Einheitswerten bei der Grundsteuer für das Realsteueraufkommen der Gemeinden und damit für die Eigenständigkeit der gemeindlichen Finanzwirtschaft von entscheidender Bedeutung sein. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf den im wesentlichen finanzpolitischen Inhalt des Art. 28 Abs. 2 GG ist der Schutz der Verfassungsgarantie gegen Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht nur dann umfassend, wenn auch der Bund die Schranken des Art. 28 GG zu beachten hat ²⁾.

§ 12

Das Selbstverwaltungsrecht als institutionelle Garantie

I. Das Selbstverwaltungsrecht als institutionelle Garantie im Grundgesetz und in den Landesverfassungen

Das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung ist nicht nur ein Verfassungsbegriff, ein Verfassungsprinzip und, wie die Rechtslehre zum Teil ³⁾ annimmt, eine Bund und Länder bindende verfassungsrechtliche Normativbestimmung. Das Recht der Selbstverwaltung hat nach überwiegender Auffassung von Rechtsprechung ⁴⁾ und Rechtslehre ⁵⁾ darüber hinaus den Rechts-

1) Vgl. die bei Sattler, aaO S. 13, angegebenen Zahlenbeispiele

2) Wixforth, Gemeindliche Finanzhoheit, S. 9

3) Vgl. Becker, KomHdbch I, S. 140; Scheuner, Institutionelle Garantien, S. 100.

A. A. BVerwG v. 18. 11. 1955, E 2, 329 (332) und die überwiegende Meinung der Rechtslehre, die sich auf die systematische Stellung und den Wortlaut des Art. 28 Abs. 2, S. 1 GG berufen. Vgl. v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 28, Anm. IV, 1a, S. 705, mit ausführlichen Nachweisen.

4) BVfGG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (174 f.); v. 29. 4. 1958, E 7, 358 (364); v. 2. 12. 1958, E 8, 332, (359); v. 12. 7. 1960, E 11, 266 (276); nVfGH v. 21. 8. 1954, OVGE 9, 74 (82); v. 7. 7. 1956, OVGE 11, 149 (150); v. 10. 1. 1959, DÖV 1959, 456; BVwG v. 18. 11. 1955, E 2, 329 (332); v. 7. 2. 1956, E 3, 127 (129); badVfGH v. 23. 8. 1950, VwRspr. 4, 197 (204); BGH v. 3. 5. 1954, BGHZ 13, 208

5) Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht, S. 16; Gönnerwein,

charakter einer institutionellen Garantie ¹⁾. Während der Streit um den Rechtscharakter der Selbstverwaltungsgarantie zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung zugunsten der institutionellen Garantie entschieden wurde, ist er mit Inkrafttreten des Grundgesetzes durch den gegenüber der Weimarer Reichsverfassung andersartigen Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG und die andere systematische Einordnung neu entbrannt. Die Meinung, daß es sich bei der Selbstverwaltungsklausel ungeachtet ihrer systematischen Stellung um ein Grundrecht und damit ein subjektives öffentliches Recht ²⁾ handle, wird in neuerer Zeit wieder stärker vertreten. So folgert Peters ³⁾ aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. März 1952 ⁴⁾, daß das Bundesverfassungsgericht sowohl ein subjektives öffentliches Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung als auch eine verfassungsrechtlich geschützte institutionelle Garantie anerkenne. Wenn Art. 28 Abs. 2 GG auch kein Grundrecht enthalte, da er nicht in den Grundrechtsteil eingebaut sei, so sei er jedoch mit Rücksicht darauf, daß er im organisatorischen Teil des Grundgesetzes stehe, als organisationsmäßig bedingtes Recht der Gemeinden diesen verfassungsrechtlich als subjektives öffentliches Recht gewährleistet. Nach Becker ⁵⁾ liegt es mit Rücksicht auf die Einräumung

Fortsetzung der Fußnote 5) zu Seite 42:

Gemeinderecht, S. 28; Hamann, GG, Art. 28 Anm. B 5; Ipsen, DÖV 1955, 225; Köttgen, KomHdbch I, S. 213; v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 28, Anm. IV 1 g, S. 710; Maunz-Dürig, GG Art. 28 Rdnr. 24; Pagenkopf, Einführung, S. 85; Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 36; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 70; Wolff, VerwR II, § 86, VIII

- 1) Zum Begriff vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 170 ff.; ders., Freiheitsrechte; Klein, Institutionelle Garantien
- 2) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, S. 72; Süsterhenn-Schäfer, Verfassung für Rheinland-Pfalz, S. 219; Becker, KomHdbch I, S. 143 Anm. 3; Scheuner, Grundlagen, S. 100; Neuhoff, DÖV 1952, 259 f.; Genzer, Städtetag 1950, 314; Bauernfeind, aaO S. 35 ff.
- 3) Peters, Die Gemeinden in der Rechtsprechung des BVfG und BVwG, S. 207 f.
- 4) E 1, 167 (173)
- 5) Becker, aaO S. 143; ders., Kommunale Selbstverwaltung, S. 698

der Verfassungsbeschwerde in § 91 BVfGG ¹⁾ nahe, ohne Anerkennung eines Grundrechtes doch ein subjektives öffentliches Recht auf Selbstverwaltung anzunehmen.

Zwar mag durch den unmittelbaren Rechtsschutz in Gestalt der Verfassungsbeschwerde die Selbstverwaltungsgarantie wieder der Einräumung einer grundrechtlichen Freiheitssphäre nahekomen ²⁾. Die Verfassungsbeschwerdeberechtigung des § 91 BVfGG und das Sinnprinzip der institutionellen Garantie, einen unantastbaren Kerngehalt auch gegen den Gesetzgeber zu gewährleisten ³⁾, haben jedoch dieser Streitfrage die unmittelbare praktische Bedeutung genommen ⁴⁾. Gilt nämlich, wie das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen hat ⁵⁾, die sog. Substanzgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG in gleicher Weise für Grundrechte und institutionelle Garantien, so kann auch die Verletzung der institutionellen Garantie mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden ⁶⁾.

Dem Beispiel des Bundesverfassungsgebers, der in Anlehnung an die Auslegung des Art. 127 der Weimarer Verfassung ⁷⁾ dem Selbstverwaltungsrecht in Art. 28 Abs. 2 GG den Charakter einer institutionellen Garantie beigemessen hat, sind die meisten Landesverfassungen gefolgt, indem sie sich teilweise stark an den Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG angelehnt haben ⁸⁾. In einigen Landesverfassungen hat demgegenüber das Selbstverwaltungsrecht eine über die institutionelle Garantie hinausgehende Ausgestaltung als subjektives öffentliches Recht erfahren, das auf naturrechtliche Auffassungen von der gemeindlichen Selbstverwaltung zurückgeht ⁹⁾. Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern zum Beispiel bezeichnet die Gemeinden als "ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts" ¹⁰⁾ und

-
- 1) § 91 BVfGG eröffnet den Gemeinden den Weg der Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung, daß ein Gesetz des Bundes oder der Länder die Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG verletzt.
 - 2) Gönnenwein, aaO S. 29
 - 3) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (173); BVwG v. 28. 12. 1957, E 6, 101 (102)
 - 4) Stern, JR 1963, 203; Weber, aaO S. 42
 - 5) E v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (173)
 - 6) Vgl. Wixforth, aaO S. 10 mit weiteren Nachweisen.
 - 7) v. 11. August 1919 (RGL S. 1383)
 - 8) Vgl. Art. 39 bis 42 schlhVf.; Art. 78 f. nwVf.; Art. 44 f. ndsVf.
 - 9) Gönnenwein, aaO S. 44; Weber, aaO S. 44
 - 10) Auch der bayVfGH (E v. 21. 11. 1949, VGH E n. F. Bd. 2, II, S. 163 ff.) betont die Vorstaatlichkeit der Gemeinden, die er dem Begriff der Ursprünglichkeit entnimmt.

hebt damit die Vorstaatlichkeit der Gemeinden hervor, deren Freiheit nicht von der staatlichen Gewalt abgeleitet ist, sondern gleich ihr in der Volkssouveränität wurzelt ¹⁾. Daß das Selbstverwaltungsrecht den Gemeinden als ein Naturrecht zustehe, wird für Rheinland-Pfalz allein schon daraus gefolgert, daß Art. 49 der Verfassung im Grundrechtsteil steht ²⁾. Aus den genannten landesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen folgt, daß sie mehr als eingehende Umschreibungen und Konkretisierungen der im Grundgesetz bereits ausgeformten institutionellen Garantie sind und daher zumindest in diesen Fällen nicht mehr von einem einheitlichen Garantiesystem im Grundgesetz und in den Landesverfassungen gesprochen werden kann ³⁾.

II. Das Verhältnis zwischen bundesverfassungsrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantien

Da die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung in Art. 26 Abs. 2 GG nur eine Mindestgarantie darstellt, ist der Landesverfassungsgeber nicht gehindert, das Selbstverwaltungsrecht zu einem Grundrecht im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts der Gemeinden auszugestalten ⁴⁾. Der Charakter des Art. 28 Abs. 2 GG als einer zwingenden Normativbestimmung mit dem Inhalt einer Mindestgarantie verbietet mit Rücksicht auf Art. 31 GG dem Landesgesetzgeber lediglich, Art. 28 GG widersprechende Verfassungsbestimmungen zu erlassen ⁵⁾. Umstritten ist jedoch, ob die Vorrangigkeit des Grundgesetzes weiterhin dazu führt, daß mit Art. 28 Abs. 2 GG übereinstimmende Landesverfassungen oder -gesetze ebenfalls außer Kraft

1) Hölzl, Gemeindeordnung, S. 3

2) Vgl. Gönnenwein, aaO S. 44

3) a. A. Weber, aaO S. 55

4) Gönnenwein, aaO S. 29; Kollmann, DÖV 1951, 145; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 28; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 179; Stern-Püttner, Gemeindegewirtschaft, S. 159

5) BVfG v. 11. 11. 1953, E 3, 45 (49); v. 23. 11. 1957, E 6, 105 (111); v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 28, Anm. V 3, S. 714; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 39; Stern, JR 1963, 202 (205); Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen v. 5. 5. 1953, zitiert bei Becker, KomHdbch I, S. 146; Weber, aaO S. 36 u. 55

gesetzt werden ¹⁾. Becker ²⁾ verneint dies, Sinn der Normativbestimmung des Art. 28 GG sei gerade die Gewährleistung des Bundes dafür, daß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen der Verfassungsordnung des Grundgesetzes entspreche. Es seien daher nur solche Landesverfassungsbestimmungen oder -gesetze nichtig, die weniger als Art. 28 Abs. 2 GG garantierten, nicht dagegen diejenigen, die gleich viel oder mehr gewährleisteten ³⁾. Demgegenüber ist Weber ⁴⁾ der Auffassung, daß Art. 31 GG auch für solche Landesverfassungsbestimmungen gelte, die mit der Selbstverwaltungsklausel des Grundgesetzes übereinstimmen. Die Landesverfassungsgarantien enthielten lediglich ergänzendes Verfassungsrecht, sie bildeten nur eine Detaillierung von Grundsätzen, die bereits in der grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie beschlossen lägen. Auf eine Entscheidung dieses mehr theoretischen Meinungsstreites kommt es im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, die sich vor allem mit dem finanziellen Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie beschäftigt, insoweit nicht an, als sich die verschiedenen Auffassungen darin einig sind, daß für den Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie in erster Linie Art. 28 Abs. 2 GG entscheidend ist.

§ 13

Inhalt und Umfang der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie

Wenn zu Beginn dieses Abschnittes kurz auf den Begriff der Selbstverwaltung in seiner politischen und juristischen Bedeutung eingegangen wurde, so sollte lediglich die Tragweite dieses Begriffes herausgestellt werden, ohne etwas über den Inhalt und Umfang des Begriffes auszusagen, wie er in Art. 28 Abs. 2 GG enthalten ist.

Enthält Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG lediglich eine Normvorschrift für die Pflicht der Länder, den Mindestgehalt des grundgesetzlichen Selbstverwaltungsrechts als notwendigen Bestandteil ihrer verfassungsmäßigen Ordnung zu garantieren, den sie nach Belieben erweitern können, so können Inhalt

1) Vgl. zum folgenden Bauernfeind, aaO S. 51 ff.

2) Becker, KomHdbch I, S. 146 ff.; ders., Kommunale Selbstverwaltung, S. 737; ebenso Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 179

3) Ebenso v. Mangoldt-Klein, GG, Anm. V, 3 S. 714; widersprüchlich Stern, BK, Art. 28, Rdnr. 37 und 179

4) Weber, aaO S. 35 f. u. 55

und Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts auch nur durch das Mindestmaß dessen, was verfassungsrechtlich garantiert ist, bestimmt werden. Der Umstand, daß Form und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung heute in der Praxis auf einigen Gebieten weit über die grundgesetzliche Garantie und das, was sie den Ländern zu garantieren vorschreibt, hinausgehen, muß daher bei dieser Betrachtung außer acht bleiben.

Das Grundgesetz enthält in Art. 28 Abs. 2 GG einige bedeutsame Inhaltsmerkmale der gemeindlichen Selbstverwaltung, wenn es den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung garantiert und den Gemeinden darüber hinaus die Allseitigkeit des Wirkungskreises zuerkennt ¹⁾. Trotz dieser scharfen Umrisse, die das Grundgesetz im Gegensatz zu der Weimarer Verfassung dem Begriff der kommunalen Selbstverwaltung gegeben hat ²⁾, besteht auch heute noch keine Klarheit über Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie. Wie schwierig es ist, den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie umfassend zu bestimmen, insbesondere darzustellen, welche Normen und Grundsätze für den "Wesensgehalt" der Selbstverwaltung maßgebend sind, zeigen die wiederholten Versuche der Rechtslehre ³⁾. Auch die Rechtsprechung ⁴⁾ hat sich bisher nicht in der Lage gesehen, eine allgemeingültige Begriffsbestimmung von Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie zu geben. Sie beruft sich in ihren Entscheidungen vielmehr immer auf das Wesen der Einrichtungsgarantie, nämlich die Bindung von Verwaltung und Gesetzgebung mit der Maßgabe, daß die gemeindliche Selbstverwaltung als Rechtseinrichtung nicht so eingeschränkt werden dürfe, daß sie in ihrem "Wesensgehalt" oder "Kern" verletzt werde. Nur die Gewährleistung der "essentialia" des Begriffs der Selbstverwaltung werde vom Sinn der Einrichtungsgarantie umfaßt, während die "accidentalia" unter dem Vorbehalt gesetzlicher Re-

1) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 696

2) Gönnenwein, aaO S. 32

3) Vgl. zu den früheren Auffassungen Peters, Grenzen, S. 5 ff. und den Überblick bei Becker, KomHdbch I, S. 120 ff. und in Kommunale Selbstverwaltung, S. 694 ff.

4) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178); v. 29. 4. 1958, E 7, 358 (364), E v. 27. 4. 1959, E 9, 268 (290); v. 26. 11. 1963, E 17, 172 (173); BVwG v. 18. 11. 1955, E 2, 329 (332); v. 28. 5. 1958, E 6, 342 (345); v. 27. 5. 1960, E 10, 335 (338); nwVfGH v. 21. 8. 1954, DÖV 1955, 248 (250); v. 4. 2. 1956, DÖV 1956, 369 (370); v. 10. 1. 1959, DÖV 1959, 456

gelung stünden ¹⁾. Die Selbstverwaltungsgarantie dürfe, wie der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich erstmals grundlegend entschieden hat, nicht derart eingeschränkt werden, "daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Schatten-dasein führen kann" ²⁾. Dieser Entscheidung hat sich die Rechtsprechung in der Folgezeit uneingeschränkt angeschlossen. Streitig ist allerdings nach wie vor, welche Normen und Grundsätze sich auf diesen verfassungsrechtlich garantierten, gegen jeden gesetzlichen Eingriff geschützten Kernbereich beziehen. Einigkeit besteht lediglich insoweit, als bei der Bestimmung des Wesensgehalts der Selbstverwaltungsgarantie die geschichtliche Entwicklung und die verschiedenen geschichtlichen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung in gewissem Ausmaß berücksichtigt werden müssen ³⁾. Die geschichtliche Entwicklung dient als Erkenntnisquelle dafür, was zum Wesensgehalt der deutschen Selbstverwaltung gehört ⁴⁾. Daraus folgt jedoch nicht, daß die Gesamtheit der Normen und Grundsätze, wie sie sich im einzelnen geschichtlich entwickelt haben, in dem Sinn als unabänderlich gelten kann, daß sie in keiner Weise und zu keiner Zeit in ihrem Bestand angetastet werden dürfen ⁵⁾. Art. 28 Abs. 2 GG enthält mithin weder eine absolute Garantie des bei Erlass der Verfassung bestehenden Umfanges an Selbstverwaltungsrechten, noch schließt er die Möglichkeit aus, daß sich etwa bei Inkrafttreten der Verfassung bestehende Einschränkungen in Zukunft als verfassungswidrig erweisen ⁶⁾. Im Zweifel spricht jedoch die Vermutung dafür, daß ein Eingriff in den beim Zustandekommen der Verfassung vorhandenen Bestand an Selbstverwaltungsrechten eine Beeinträchtigung des garantierten Wesensgehaltes des Selbstverwaltungsrechts darstellt ⁷⁾.

1) E v. 11. 12. 1919, RGZ Anhang Seite 14

2) nwVfGH v. 21. 8. 1954, DÖV 1955, 248 (250)

3) BVfG v. 29. 4. 1958, E 7, 358 (364); v. 2. 12. 1958, E 8, 332 (360); nwVfGH v. 10. 1. 1959, DÖV 1959, 456; Berkenhoff, aaO S. 5; Grafe, DÖV 1955, 650 (651)

4) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178); nwVfGH v. 10. 1. 1959, DÖV 1959, 456

5) v. Mangoldt-Klein, GG, Anm. IV 2a zu Art. 28, S. 711; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 65 f.; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 709; Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des BVfG und BVwG, S. 204

6) Köttingen, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S. 49 Anm. 8; Weber, aaO S. 58; Peters, aaO

7) nwVfGH v. 10. 1. 1959, aaO

Abgrenzung und Kriterien dessen, was zum Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie gehört, zeigen, daß die Rechtsprechung nur begrenzte Möglichkeiten hat, die gemeindliche Selbstverwaltung zu sichern. Zwar tragen ihre Entscheidungen dazu bei, die Grenzen gesetzlicher Regelungen aufzuzeigen und dabei auftretende Zweifelsfragen zu klären ¹⁾. Dieser Rechtsschutz vermag jedoch nicht das Problem der Effektivität der gemeindlichen Selbstverwaltung zu erschöpfen, da er sich nur mit dem Fragenkreis befaßt, der den wesentlichen Gehalt der Selbstverwaltung berührt.

§ 14

Rechtmäßigkeit von Einschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie

Welchen Schwierigkeiten sich gerade die Rechtsprechung bei der Beantwortung der Frage ausgesetzt sieht, ob sich ein Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen hält, zeigen insbesondere die unterschiedlichen Maßstäbe, die an die Rechtmäßigkeit solcher Eingriffe gelegt werden ²⁾. Neben den von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Kriterien bleibt nach der grundsätzlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ³⁾ immer zu beachten, daß die Maßstäbe, an denen die Zulässigkeit von Beschränkungen zu messen ist, nicht absolut feststehen, sondern je nach den Bedürfnissen der Zeit wechseln können.

I. Die sog. Wesensgehaltssperre des Art. 28 Abs. 2 GG

Aus dem Charakter des Art. 28 Abs. 2 GG als einer institutionellen Garantie folgt, daß Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechts ihre Grenzen vor allem in dem Verbot finden, den Wesensgehalt der Garantie anzutasten. Zwar ist sich die Rechtsprechung darüber einig, daß bei der Bestimmung des Wesensgehaltes auf die geschichtlich begründete Entwicklung der Selbstverwaltung Bedacht zu nehmen ist. Aber abgesehen davon, daß sich damit eine allgemeingültige Bestimmung des Wesensgehaltes nicht finden läßt, sind auch die Wege, auf denen ihn die Rechtsprechung zu be-

1) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 723

2) Vgl. dazu insbesondere die ausführliche Darstellung bei Wixforth, aaO S. 12 ff.

3) E v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178)

stimmen versucht, sehr unterschiedlich. Die Abgrenzung, die das Bundesverfassungsgericht ¹⁾ vornimmt, baut im wesentlichen auf der grundlegenden Entscheidung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 11. Dezember 1919 ²⁾ auf. Danach überschreitet ein Eingriff das rechtlich zulässige Maß dann, wenn die Selbstverwaltung "innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Schattendasein führen kann". Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet, ähnlich wie es das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 2 GG für die Grundrechte allgemein festgelegt hat, auch bei der Selbstverwaltungsgarantie zwischen einem absolut geschützten Kernbereich und einem vorgelagerten Schutzbereich. Zwar ist die Gemeinde in beiden Bereichen geschützt, in dem ersten jedoch absolut, d. h. auch gegen die Legislative, in dem zweiten nur relativ, also nur gegen die Exekutive ³⁾. Diese sog. Wesensgehaltssperre ⁴⁾, die sowohl den Grundrechten als auch den institutionellen Garantien eigen ist, hat die Funktion, einen engeren Bereich absolut zu sichern, im Vorbereich dem Gesetzgeber jedoch einen Gestaltungsraum zu belassen ⁵⁾.

Ebenso wie die Bestimmung des Wesensgehaltes der Grundrechte sehr umstritten ist ⁶⁾, findet auch die Frage, ob und wann die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung unzulässigerweise eingeschränkt wird, keine einheitliche Beurteilung ⁷⁾. Das Bundesverwaltungsgericht ⁸⁾ will die Zulässigkeit eines Eingriffs davon abhängig machen, was von dem Selbstver-

1) E v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (175)

2) RGZ, 126, Anhang S. 14

3) Stern-Püttner, Gemeindewirtschaft, S. 144, 145

4) Gönnenwein, aaO S. 29; Becker, aaO S. 730 ff.

5) Stern-Püttner, aaO S. 145

Die Streitfrage, ob die sog. Wesensgehaltsgarantie auf Art. 19 Abs. 2 GG oder den Begriff der institutionellen Garantie zurückzuführen ist, braucht daher nicht entschieden zu werden. (Vgl. Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 120; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 32)

6) Vgl. Wernicke, BK, Art. 19 Abs. 2 Anm. II, 2

7) Vgl. Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 121 bis 125; Peters, aaO S. 203 f.

8) E v. 22. 11. 1957, DVBl. 1958, 277 (279)

waltungsrecht nach dem Eingriff noch übrig bleibt ¹⁾. Der bayerische Verfassungsgerichtshof ²⁾ versucht, den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie durch eine Gegenüberstellung der nach dem Eingriff noch erfüllbaren Funktion der Selbstverwaltung und der verfassungsrechtlichen, wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung der Garantie zu bestimmen ³⁾. Einen anderen Weg geht der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof ⁴⁾. Nach seiner Auffassung kommt es darauf an, ob die wesensmäßige Geltung und Entfaltung des Selbstverwaltungsrechts in seinem bei Erlass der Verfassung bestehenden Umfang stärker eingeschränkt wird, als es "verständige" Gründe und die Sicherung des Gemeinwohls erfordern ⁵⁾.

Alle Versuche, den Wesensgehalt der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung zu bestimmen, müssen letztlich unvollkommen bleiben, da man "mit einer philosophischen Kategorie" Rechtsprobleme zu bewältigen sucht ⁶⁾, mit der die praktischen Auslegungsprobleme, die sich bei der Frage ergeben, ob ein Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung vorliegt, nicht gelöst werden können. Es liegt im Wesen der institutionellen Garantie, daß sie aus sich heraus bestimmt werden muß, und daher Versuche, den Wesensgehalt quantitativ oder enumerativ zu bestimmen, scheitern müssen ⁷⁾. Stern hat das Wesen der institutionellen Garantie in einer Formel, die auch in der Entscheidung des bayerischen Verfassungsgerichtshofs ⁸⁾ zum Ausdruck kommt, ausgedrückt, indem er den Wesensgehalt als "das Essentielle" bestimmt, "das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern" ⁹⁾. Wenn

-
- 1) Das BVwG weist darauf hin, daß nach dem Eingriff in jedem Fall soviel übrig bleiben muß, daß den Gemeinden die eigenverantwortliche Erledigung der Masse der Aufgaben bleibt, die wesensmäßig Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind. Da ein Verstoß gegen diesen Grundsatz eine Aushöhlung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts bedeutet, steht diese Entscheidung der des BVfG sehr nahe.
 - 2) E v. 23. 12. 1957, GemH 1958, 137 (138)
 - 3) Vgl. hierzu auch Wixforth, aaO S. 15 f.
 - 4) E v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 696 (697)
 - 5) Zu der Frage, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Bestimmung des Wesensgehaltes überhaupt noch beachtet werden darf, vgl. Wixforth, aaO S. 15 f.
 - 6) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 121
 - 7) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 122 und 123
 - 8) E v. 23. 12. 1957, GemH 1958, 137 (138)
 - 9) AfK 1964, 87 u. 94; ders., BK, Art. 28 Rdnr. 123

bei der Begriffsbestimmung der "typusbestimmenden Bestandteile, die essentiell, nicht akzidentiell, die kommunale Selbstverwaltung prägen" ¹⁾, "der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen Rechnung getragen werden muß" ²⁾, so bedeutet das, daß gewisse Merkmale, wie sie sich in der geschichtlichen Entwicklung als charakteristisch herausgebildet haben und die Betätigung der Gemeinden und ihr Wesen schlechthin kennzeichnen, durch die institutionelle Garantie vor einer Beseitigung durch den Gesetzgeber geschützt werden sollen ³⁾. Ob es sich um eine typische gemeindliche Angelegenheit handelt, läßt sich aber nur für jede einzelne Tätigkeit nachweisen. Ihr geschichtlicher Werdegang und ihre Bedeutung für das tatsächliche, gewachsene Gemeindeleben sind nachzuzeichnen, nicht aber allgemeine Begriffe wie etwa die "Gebietshoheit" oder "Finanzhoheit" geschichtlich zurückzuverfolgen ^{4) 5)}. Was den Wesenskern der gemeindlichen selbstverwaltenden Tätigkeit ausmacht und daher als typische Gemeindeangelegenheit anzusehen ist, muß auf den einzelnen Gebieten ermittelt werden, unter anderem also auf dem Gebiet des Finanzwesens in seiner verschiedenartigen Ausgestaltung der Einnahmen- und der Ausgabenseite der gemeindlichen Haushaltswirtschaften. Dabei dürfen die maßgebliche Entwicklung in der Gegenwart, die heutige Form der Gesellschaft, der Zivilisation und der Stand der Technik nicht außer acht gelassen werden ⁶⁾.

Eine Verletzung des absolut geschützten Selbstverwaltungsbereiches in seinen verschiedenen wesentlichen Erscheinungsformen kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur durch eine einzelne Maßnahme verursacht werden. Auch mehrere einzelne, an sich nicht verfassungswidrige Maßnahmen können zusammen eine Beeinträchtigung des Wesensgehaltes der Selbstverwaltung darstellen ⁷⁾. Mit Rücksicht auf die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu treffenden vielschichtigen Maßnahmen,

1) Stern, aaO S. 87 u. 94; ders., BK, Art. 28 Rdnr. 123

2) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178); E v. 29. 4. 1958, E 7, 358 (364)

3) Carl Schmitt, Freiheitsrechte, S. 7

4) Stern, AfK 1964, 87; Stern-Püttner, aaO S. 150 f.

5) Ähnlich Gönnenwein, aaO S. 51 am Beispiel der gemeindlichen Personalhoheit.

6) Stern-Püttner, aaO S. 51; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 716

7) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 178 f.; ähnlich VfGHnw v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 696 (697) u. v. 21. 8. 1954, DÖV 1955, 248; vgl. auch Becker, aaO S. 726

wie sie vor allem die Zuweisung der Steuer- und Finanzquellen und die Verteilung der Ausgabezuständigkeiten darstellen, kommt diesem Gesichtspunkt eine besondere Bedeutung zu. Denn er erlaubt, nicht nur jede einzelne Regelung im Finanzausgleich, zum Beispiel jede einzelne Schlüssel-, Bedarfs- oder Zweckzuweisung, im konkreten Fall daraufhin zu prüfen, ob sie den Wesensgehalt der Selbstverwaltung berührt, sondern ermöglicht es, im Einzelfall auch die Gesamtheit der eine Gemeinde betreffenden Ausgleichsregelungen dieser Prüfung zu unterziehen.

II. Die Garantie der Selbstverwaltung "im Rahmen der Gesetze"

Bedeutet die Wesensgehaltsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG, daß das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht neben dem absolut geschützten Kernbereich einen äußeren Schutzbereich hat, in welchem es gegen Maßnahmen der Gesetzgebung nicht in gleicher Weise geschützt ist, so kommt dies *expres-
sis verbis* auch darin zum Ausdruck, daß das Grundgesetz das Recht der Selbstverwaltung den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet. Aus dem Wesen der institutionellen Garantie folgt bereits, daß diese Formulierung nicht in dem Sinn verstanden werden kann, daß damit dem Gesetzgeber völlig freie Hand gelassen werden sollte ¹⁾. Andererseits sollte durch diese Formulierung zum Ausdruck gebracht werden, daß das verfassungsmäßig gewährleistete Selbstverwaltungsrecht notwendigerweise Beschränkungen ausgesetzt ist, weil auch die Gemeinden nicht in einem staatsfreien Raum leben ²⁾.

Wenn auch Einigkeit darüber besteht, daß die Worte "im Rahmen der Gesetze" mehr als nur einen Hinweis auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bedeuten sollen ³⁾, so besteht bei der weiteren Auslegung dieser Worte Streit darüber, ob der Begriff "Gesetz" nur im formellen oder auch im materiellen Sinn zu verstehen ist. Der Streit ist insofern verständlich, als im Sprachgebrauch des Grundgesetzes das Wort "Gesetz" nicht einheitlich, sondern bald im formellen, bald im materiellen Sinn verstan-

1) Stern-Püttner, aaO S. 142; vgl. dazu auch Gönnenwein, aaO S. 49 ff. und Wixforth, aaO S. 12 f.

2) Gönnenwein, aaO S. 49

3) Becker, aaO S. 709

den wird ¹⁾. Während das Bundesverwaltungsgericht ²⁾ und Weber ³⁾ diese Frage ausdrücklich unbeantwortet lassen, verstehen Maunz ⁴⁾, Muntzke-Schlemp ⁵⁾ und das Oberverwaltungsgericht Münster ⁶⁾ darunter nur ein Gesetz im formellen Sinn. Demgegenüber verstehen Stern ⁷⁾ und Becker ⁸⁾ den Begriff "Gesetz" nicht ausschließlich in diesem Sinn, sondern sehen ihn auch durch eine Rechtsverordnung als erfüllt an, wenn sie auf einer mit Art. 80 GG übereinstimmenden Ermächtigung beruht.

III. Weitere Voraussetzungen für rechtmäßige Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht

Eingriffe in den äußeren Bereich des Selbstverwaltungsrechts müssen sich nach Auffassung der Rechtsprechung nicht nur im Rahmen der Gesetze halten. Sie müssen darüber hinaus auch zur Beseitigung eines Notstandes erforderlich sein ⁹⁾ und dürfen nicht über das "sachlich und zeitlich unbedingt Notwendige" hinausgehen ¹⁰⁾.

Das Bundesverwaltungsgericht, das in diesem Zusammenhang das die Voraussetzungen des Notstandes nicht näher erläuternde Offenbach-Urteil ¹¹⁾ interpretiert, nimmt einen Notstand dann an, wenn "bei Abwägung aller

1) Vgl. Wixforth, aaO S. 12

2) E v. 22. 11. 1957, DVBl. 1958, 277 (280)

3) Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 43

4) Maunz-Dürig, GG, Art. 28 Rdnr. 31

5) Hessische Gemeindeordnung, S. 221

6) E v. 21. 4. 1954, abgedr. bei Kottenberg-Steffens, Nr. 1 zu § 113 nwGemO

7) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 115

8) Becker, aaO S. 701; Das OVG Münster (E v. 8. 8. 1956, DÖV 1956, 697 (698)) hat im Fall der nwGemO auch in diesem Sinn entschieden.

9) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178); BVwG v. 22. 11. 1957, E 6, 19 (27); nwVfGH v. 4. 2. 1956, DÖV 1956, 363 (370); v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 696 (697); v. 10. 1. 1959, DÖV 1959, 456

10) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178); BVwG v. 22. 11. 1957, E 6, 19 (27); nwVfGH v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 696 (697). Vgl. zu diesen Fragen auch Wixforth, aaO S. 13 f.

11) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178)

Umstände eine Regelung dringlich und nicht mehr aufschiebbar erscheint" ¹⁾. Das solle jedoch nicht bedeuten, daß dem Gesetzgeber absolut keine Möglichkeit mehr gegeben sein dürfe, ohne Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht auszukommen ²⁾. Das Bundesverwaltungsgericht geht vielmehr davon aus, daß eine derartige Möglichkeit für den Gesetzgeber immer bestehe ³⁾. Wenn demgegenüber der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof ⁴⁾ einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht zur Sicherung des Gemeinwohls für zulässig erachtet, demgemäß für den Einzelfall die Interessen der Selbstverwaltung und die Belange der Allgemeinheit gegeneinander abwägen muß, so entspricht diese Entscheidung der des Bundesverwaltungsgerichts insofern, als eine Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts immer dann "dringlich und nicht mehr aufschiebbar" ist, wenn sie wesentlich dazu beiträgt, einen Schaden für das Gemeinwohl zu vermeiden ⁵⁾. Ob sich ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht im Rahmen des "sachlich und zeitlich unbedingt Notwendigen" hält, bestimmt sich nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nach dem "für einen bestimmten Zeitraum bei verständiger Abwägung der Umstände sachlich Gebotenen" ⁶⁾. Becker ⁷⁾ sieht darin, daß das Bundesverwaltungsgericht das "sachlich und zeitlich unbedingt Notwendige" mit dem "sachlich Gebotenen" gleichsetzt und einen Notstand bereits dann annimmt, wenn "eine Regelung dringlich und nicht mehr aufschiebbar erscheint", eine Minimalisierung der Selbstverwaltungsgarantie. Die Kritik Beckers trifft insoweit zu, als es ein großer Unterschied ist, ob eine behördliche Maßnahme oder gesetzliche Regelung auf das beschränkt wird, was sachlich und zeitlich unbedingt notwendig ist, oder ob es ausreicht, daß ein Eingriff bei verständiger Würdigung sachlich geboten erscheint. Denn abgesehen davon, daß die Unbestimmtheit dieser Rechtsbegriffe Bund und Ländern einen recht weiten, rechtlich und tatsächlich kaum nachprüfbaren Raum für Erwägungen läßt, kann eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts häufig sachlich geboten sein, ohne jedoch gleichzeitig sachlich und zeitlich unbedingt notwendig zu sein. Darüber hinaus vermag die Kritik Beckers an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nicht zu überzeugen. Wenn das Gericht die Zulässigkeit eines Eingriffs in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht

1) E v. 22. 11. 1957, E 6, 19 (26 f.)

2) E v. 22. 11. 1957, aaO S. 26

3) E v. 22. 11. 1957, aaO S. 26 f.

4) E v. 7. 7. 1956, DÖV, 696 (697)

5) Wixforth, aaO S. 13

6) E v. 22. 11. 1957, aaO S. 27

7) Becker, Finanzausgleich, S. 29

davon abhängig macht, daß sich der Eingriff auf das sachlich und zeitlich unbedingt Notwendige bzw. sachlich Gebotene beschränkt, so betrifft diese Voraussetzung nicht den Eingriff in den absolut geschützten Kernbereich, den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie, sondern lediglich ihren "vorgelagerten Schutzbereich" ¹⁾. Beide Bereiche sind, gerade weil sie unterschiedlich geschützt sind, streng voneinander zu unterscheiden. Die sog. Wesensgehaltssperre muß immer als weitere, wichtigste Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit eines Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht beachtet werden. Solange aber der Wesensgehalt der Garantie nicht angetastet ist, sich die Einschränkung lediglich auf den äußeren Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts bezieht, bedeutet die Beschränkung auf das sachlich und zeitlich unbedingt Notwendige keine Minimalisierung der Selbstverwaltungsgarantie, deren Sinn gerade die Garantie eines Kernbereiches gemeindlicher selbstverwaltender Tätigkeiten ist. Der Verfassungsgeber hat das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände in die Form der institutionellen Garantie gekleidet, um unter engen Voraussetzungen dem Bundes- und dem Landesgesetzgeber Einwirkungsmöglichkeiten auf den äußeren Schutzbereich der Garantie zu geben. Die Kritik Beckers ist allerdings insofern wieder berechtigt, als Eingriffe in diesen Bereich so schwerwiegend sein können, daß ihre Wirkung bis in den absolut geschützten Kernbereich hineinreicht. Das würde zum Beispiel dann der Fall sein, wenn der Gesetzgeber derart großzügige Maßstäbe an die Voraussetzung des sachlich und zeitlich Gebotenen legt, daß die gesetzliche Regelung dadurch zu einer Einschränkung wesentlicher Selbstverwaltungstätigkeiten führt.

1) Stern-Püttner, aaO S. 144

ZWEITER ABSCHNITT

Gemeindliche Finanz- und Steuerhoheit als Wesensbestandteil
der Selbstverwaltungsgarantie

Rechtslehre ¹⁾ und Rechtsprechung ²⁾ gehen übereinstimmend davon aus, daß zu dem verfassungsrechtlich geschützten Kern der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden gehöre. Das Recht der Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, schließe zwangsläufig die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Finanzmittel ein. Das Korrelat der Aufgabenallzuständigkeit der Gemeinden sei die Garantie der notwendigen Finanzmittel ³⁾. Uneinigkeit herrscht jedoch über die Frage, in welchem Umfang und aus welchen Quellen diese Mittel den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden sollen. Die große Bedeutung dieses Problems wird besonders dann erkennbar, wenn man das gesetzlich unentziehbare und der Selbstverwaltungsgarantie wesentliche Recht der Gemeinden berücksichtigt, nicht nur die Masse der örtlichen Aufgaben zu erfüllen, sondern darüber hinaus auch örtliche Aufgaben neu zu übernehmen, wenn dies erforderlich ist ⁴⁾. Gerade in einem solchen Fall richtet sich der Spielraum gemeindlicher Initiative in erster Linie nach der umfassenden Sicherstellung der dazu erforderlichen Finanzmittel ⁵⁾. Ebenso wie die Frage, welchen Umfang der finanzielle Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie im einzelnen hat, unterschiedlich beantwortet wird, herrscht auch über den auf ihn anzuwendenden Begriff noch vielfach Unklarheit. So werden für den finanziellen Gehalt des Art. 28 Abs. 2 GG Begriffe wie Finanzhoheit, Finanzautonomie, Ausgaben- und Einnahmenhoheit und ähnliche verwandt. Teilweise wird auch zwischen Finanzhoheit einerseits und Steuerhoheit andererseits unterschieden ⁶⁾.

- 1) Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 21; Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung NW, Art. 78 Anm. 5 f., Art. 79 Anm. 1 ff.; Klein, Finanzverfassung, S. 9; Pagenkopf, Einführung, S. 88 f.; ders. Haushaltssatzung, S. 17; Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S. 57; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 722, 732; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 77
- 2) nwVfGH v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 969; v. 23. 3. 1964, KStZ 1964, 125
- 3) Sattler, KomHdbch III, S. 9 f.; Zuhorn-Hoppe, aaO S. 57
- 4) Becker, aaO S. 717; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 37 nennt es das "Recht zur Spontaneität".
- 5) Weber, aaO S. 42 ff (45); Köttgen, DÖV 1953, 358 (359); Heckt, DÖV 1955, 265 (266)
- 6) Pagenkopf, Einführung, S. 88 ff.; ders. Haushaltssatzung, S. 17

Die begriffliche Unklarheit ist einmal darauf zurückzuführen, daß es systematische Gesamtdarstellungen des Finanzrechts nicht gibt. Hinzu kommt, daß sowohl der Bundes- als auch die Landesgesetzgeber finanzwissenschaftliche Begriffe nur selten verwenden ¹⁾. Nicht zuletzt darauf beruht es, daß finanzrechtliche Untersuchungen oft finanzwissenschaftliche Begriffe verwenden, ohne daß ihr Bedeutungswandel für das Gebiet des Finanzrechts sichtbar wird. Im Hinblick darauf mag es zwar verständlich sein, daß eine Begriffsbestimmung der Finanzhoheit vom Wortlaut her weder versucht noch erwartet werden kann, weil dieser Begriff besonders in bezug auf die Gemeinden keine Möglichkeit bietet, bestimmte Folgerungen auf seinen Inhalt und Umfang zu ziehen ²⁾. Die terminologische Unsicherheit, die die staatspolitische und staatsrechtliche Erörterung, insbesondere im Rahmen der geplanten Gemeindefinanzreform, immer wieder hervorruft, wird daher nicht beseitigt werden können. Da jedoch die terminologischen Unterschiede zwischen den einzelnen Begriffen dazu angetan sind, den Rahmen, in dem sie über den finanziellen Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie Auskunft geben, nach der einen oder anderen Seite zu verschieben, soll im Folgenden kurz auf sie eingegangen werden, insbesondere zu der begrifflich klarsten Unterscheidung Pagenkopfs ³⁾ Stellung genommen werden.

§ 15

Der Begriff der gemeindlichen Finanzhoheit

Der Begriff der gemeindlichen Finanzhoheit, an dem die Rechtsprechung und ein großer Teil der Rechtslehre Inhalt und Umfang des finanziellen Gehalts der Selbstverwaltungsgarantie messen, geht zurück auf eine Untersuchung Hensels ⁴⁾ über die finanz- und die staatsrechtlichen Beziehungen zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten. Hensel ⁵⁾ betrachtet die Finanzhoheit als "eine besondere Seite der allgemeinen Staatshoheit", und zwar als "die Fähigkeit eines Staates, sich die zur Erfüllung seiner Aufgaben

-
- 1) Nur die saarländische Verfassung und die bayerische Gemeindeordnung kennen den Begriff "Finanzhoheit".
 - 2) Wixforth, aaO S. 18
 - 3) Pagenkopf, Einführung, S. 88 ff.; ders., Haushaltssatzung, S. 17
 - 4) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat
 - 5) Hensel, aaO S. 15

notwendigen Geldmittel nach eigenem Wunsch und Willen zu beschaffen" 1). Den Begriff der Finanzhoheit in diesem Sinn auf die finanzrechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern bzw. Gemeinden zu übertragen, erscheint jedoch bedenklich. Hensel sieht, wie er in der Bestimmung der Ertragshoheit zum Ausdruck bringt, eine Finanzhoheit des Bundes über die Gliedstaaten als möglich an. Diese Auffassung ist mit der bundesstaatlichen Konzeption des Grundgesetzes insofern nicht vereinbar, als ihr ein Überordnungsverhältnis Bund - Länder fremd ist 2). Zum anderen ist der von Hensel geprägte Begriff der Finanzhoheit nur auf den Staat bezogen und sagt nichts darüber aus, ob er auch als Hoheitsgewalt der Gemeinden begriffen werden kann. Auch der Begriff der Finanzgewalt 3), der die Ausübung der Staatsgewalt zur Deckung des staatlichen Bedarfs durch öffentliche Zwangsabgaben bezeichnet 4), kennzeichnet lediglich einen Ausschnitt der Hoheitsgewalt von Bund und Ländern, sagt jedoch nichts über entsprechende Hoheitsrechte der Gemeinden aus. Solche werden erst durch den Begriff der Finanzautonomie deutlicher gekennzeichnet. Der Begriff der Finanzautonomie bezeichnet, ebenso wie jede andere Autonomie die Befugnis zur eigenen Rechtsetzung darstellt 5), das Recht einer Gebietskörperschaft, den Bereich der eigenen Finanzwirtschaft durch eigene Normsetzung im Rahmen der Gesetze hoheitlich zu regeln 6). Diese Befugnis wird gelegentlich in eine Gestaltungshoheit für die Einnahmen- und Ausgabenseite - von Sattler als Einnahmen- und Ausgabenhoheit bezeichnet 7) -, sowie für die Verwaltung der Einnahmen unterteilt 8). Pagenkopf 9) bestimmt die Finanzhoheit als das Recht auf eigene Finanzwirtschaft und eigene Haushaltsführung. Ähnlich bezeichnet Wolff 10)

-
- 1) Zu den von Hensel in diesem Zusammenhang entwickelten Begriffen "Ertragshoheit" und "Objektshoheit" vgl. Seite 6 Anm. 4 der vorliegenden Untersuchung.
 - 2) Vgl. Raake, Gemeindliches Finanzsystem, S. 29
 - 3) Der Begriff der Finanzgewalt stammt von Otto Mayer, Verwaltungsrecht, Bd. I, § 27, S. 315, und wird im Sinn der von Hensel begriffenen Finanzhoheit heute vor allem von Hettlage, VVDStRL 14, 15 ff. und Wacke, Finanzwesen, S. 17 ff. verwandt.
 - 4) Hettlage, aaO S. 15
 - 5) Wolff, VerwR I, § 25 IX a 1, S. 102 f.
 - 6) Hettlage, AfK 1964, 15; ähnlich Bohley, BayBM 1951, 26
 - 7) Sattler, KomHdbch III, S. 3
 - 8) Hettlage, aaO S. 15
 - 9) Pagenkopf, Einführung, S. 90 f.; ders., Haushaltssatzung, S. 17
 - 10) Wolff, VerwR II, § 86, VII c, S. 155

mit gemeindlicher Finanzhoheit die eigene Haushaltsführung, Rechnungslegung und Vermögensverwaltung einschließlich der selbständigen Entscheidung über die Verwendung der Finanzmittel ¹⁾, Pagenkopf begründet die begriffliche Trennung von Steuerhoheit und Finanzhoheit damit, daß eine Gebietskörperschaft so hohe Einnahmen aus dem Gemeindevermögen erzielen könne, daß sie ihre Einwohner nicht mehr zu Steuern oder Abgaben heranzuziehen brauche. In diesem Fall übe die Gemeinde bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und der Beschlußfassung über die Verwendung der Einnahmen lediglich Finanzhoheit aus, Ausfluß der Steuerhoheit, nicht aber der Finanzhoheit sei es dagegen, wenn eine Gemeinde ihre Einwohner zu Steuern und Abgaben heranziehe ²⁾,

Wenn demgegenüber Art. 22 bayGemO als einzige gemeinderechtliche Vorschrift, die den Begriff der Finanzhoheit wenigstens in der Überschrift erwähnt, zur Begründung dafür herangezogen wird, daß die Steuer- bzw. Abgabenhoeheit kein aliud sei, sondern ein Bestandteil der Finanzhoheit ³⁾, so erscheint diese Folgerung nicht zwingend. Die Unterscheidung Pagenkopfs wird einerseits in gewissem Sinn durch die Gemeindeordnungen der Länder bestätigt, die in der Regel zwischen dem Recht der Gemeinden auf eigene Finanz- und Haushaltswirtschaft und dem Recht, ihre Einwohner zu Zwangsabgaben heranzuziehen, unterscheiden ⁴⁾. Darüber hinaus folgt aus § 2 KAG und § 87 nWGemO, wonach die Gemeinden Steuern und Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften erheben können, soweit die sonstigen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen, daß den Kommunalsteuern und -abgaben gegenüber den Einkünften aus dem Gemeindevermögen eine nachrangige Bedeutung zukommt ⁵⁾. Gerade die Subsidiarität des Steuererhebungsrechts zeigt, daß die Steuerhoheit kein Bestandteil der Finanzhoheit ist, vielmehr selbständig neben dieser besteht ⁶⁾. Daß die Finanzwissenschaft und Staatsrechtslehre Finanzhoheit

1) Ähnlich Strickrodt, Steuerrecht, S. 109, wenn er die Finanzhoheit als die organisatorische Ausgestaltung der Gestaltungsbefugnisse begreift, die die Verfassung den einzelnen Verfassungsorganen auf dem Gebiet des Finanzwesens zuweist.

2) Pagenkopf, Einführung, S. 90

3) Wixforth, aaO S. 35 f.

4) Hettlage, aaO S. 11

5) Vgl. auch § 100 Abs. 2 bWGemO, § 115 Abs. 1 hWGemO, § 109 Abs. 1 nWGemO, § 95 Abs. 2 rWGemO und § 100 Abs. 5 schWGemO. Diese Regelungen haben ihren Ursprung in § 56 der Stein'schen Städteordnung

6) Auch Hölzl, aaO S. 83, scheint beide Hoheitsrechte einander gleichzusetzen, wenn er von Finanz- und Steuerhoheit spricht,

und Steuerhoheit nicht in diesem Sinn unterscheiden, vielmehr die Finanzhoheit allgemein als die Befugnis zur selbständigen Regelung des Finanzwesens, insbesondere als die Fähigkeit verstehen, die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel nach eigenem Wunsch und Willen unter anderem durch Erhebung von Steuern zu beschaffen¹⁾, steht der Auffassung Pagenkopfs nicht entgegen²⁾. Hensel leitet den Begriff der Finanzhoheit aus der Bund und Gliedstaaten zustehenden Staatsgewalt ab. Sein Begriff der Finanzhoheit ist wie der Begriff der Staatsgewalt allumfassend und in erster Linie auf den Staat bezogen³⁾. Die Gemeinden hingegen sind, wie jede natürliche und juristische Person, der Staatsgewalt unterworfen. Indem sie jedoch für den Kreis der örtlichen Angelegenheiten⁴⁾ den besonderen Schutz des Art. 28 Abs. 2 GG genießen, werden sie in diesem Rahmen zu Trägern von Freiheitsrechten besonderer Art, die sich gegen die Legislative und Exekutive des Staates richten⁵⁾ und sie damit zu Trägern eines hoheitlichen Bereiches außerhalb der staatlichen Hoheitsgewalt machen⁶⁾, ohne daß dieser Bereich einer grundrechtsgeschützten Sphäre gleichkäme⁷⁾. Art. 28 Abs. 2 GG be- ruht vielmehr auf der Institutionalisierung in der Örtlichkeit verwurzelter selbständiger Rechts- und Verwaltungseinheiten, auf der Übertragung eines selbständigen Hoheitsbereiches, der nicht gegen den Staat gerichtet ist, sondern dem gestuften Staatsaufbau eingegliedert ist⁸⁾. Sind nur Bund und Länder Träger der Staatsgewalt, haben die Gemeinden in ihrem Selbstverwaltungs- bereich keinen Anteil daran, sind sie vielmehr in diesem Rahmen Träger einer eigenen, gegenüber der Staatsgewalt abgesicherten Hoheitsgewalt⁹⁾, so kann auch für die finanzverfassungsrechtliche Sicherung dieses Bereiches nicht der aus der Staatsgewalt abgeleitete Begriff der Finanzhoheit verwandt werden. Diese Folge scheint auch Hettlage andeuten zu wollen, wenn er es für bedenklich hält, "den allgemeinen Begriff der Finanzhoheit, so wie ihn die Staatsrechtslehre und die Finanzwissenschaft verwenden, ohne weiteres auf die sogenannte gemeindliche Finanzhoheit

1) Hensel, aaO S. 15 u. 20

2) Anderer Auffassung Wixforth, aaO S. 36

3) Dies gilt auch für den anstelle der so begriffenen Finanzhoheit heute zum Teil verwandten Begriff der Finanzgewalt.

4) Im Gegensatz zu den staatlichen bzw. übertragenen Aufgaben

5) Gönnerwein, aaO S. 172 f.

6) Pagenkopf, Einführung, S. 3 u. 75; Gönnerwein, aaO S. 64

7) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 70; ähnlich Köttgen, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S. 13 ff.

8) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 70

9) Vgl. auch Klein, Finanzverfassung, S. 11 u. 13

zu übertragen" ¹⁾. Mit Rücksicht auf den dogmatischen Ursprung des Begriffs Finanzhoheit besteht daher kein Anlaß, diesen Begriff auf den durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Mindestumfang eigener, unabhängiger gemeindlicher Finanzwirtschaft zu übertragen. Vielmehr fordert es der wesenseigene Hoheitsbereich der Gemeinden für Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises, den Begriff der Finanzhoheit, soweit er die Gemeinden betrifft, neu zu bestimmen. Die in den Gemeindeordnungen der Länder getroffene Unterscheidung zwischen dem Recht der Gemeinden auf eine eigene Finanz- und Haushaltswirtschaft und dem Recht, ihre Einwohner zu Abgaben heranzuziehen, sowie die in § 2 KAG und § 87 Abs. 5 nWGmO, sowie den entsprechenden Vorschriften in den übrigen Gemeindeordnungen zum Ausdruck gekommene Subsidiarität des gemeindlichen Steuererhebungsrechts rechtfertigen es, die gemeindliche Finanzhoheit als das Recht auf eine eigene Finanz- und Haushaltswirtschaft zu bezeichnen. Diesem Recht steht die Steuer- und Abgabehoheit der Gemeinden selbstständig gegenüber. Beide Hoheitsrechte fließen zwar aus der Selbstverwaltungsgarantie, sind aber wesensverschieden und sollen daher im Folgenden begrifflich unterschieden werden.

§ 16

Inhalt und Umfang der gemeindlichen Steuer- und Finanzhoheit in Rechtslehre und Rechtsprechung

Zwar sind sich Rechtslehre und Rechtsprechung darüber einig, daß eine eigenverantwortliche Gemeindefinanz- und Haushaltswirtschaft zum Wesensbestandteil des durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Selbstverwaltungsrechts gehören. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch darüber, welche Folgen dieser Schutz für Inhalt und Umfang der gemeindlichen Steuer- und Finanzhoheit hat ²⁾. Insbesondere wird die Frage, welche Bedeutung Art. 28 Abs. 2 GG für den Umfang selbstverantwortlicher Tätigkeit bei der Einnahmen- und der Ausgabengestaltung der gemeindlichen Haushaltswirtschaften hat, sehr unterschiedlich beantwortet.

1) Hettlage, aaO S. 14

2) Vgl. dazu die Darstellungen bei Wixforth, aaO S. 2 ff., und Hettlage, AfK 1964, 9 ff.

I. Die gemeindliche Steuer- und Finanzhoheit in der Rechtslehre

a) Nach der Auffassung Sattlers ist der Schutz der gemeindlichen Finanzwirtschaft in dem Umfang, in welchem ihn der Verfassungsgeber durch die Garantie der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises festgelegt hat ¹⁾ nicht erst dann erreicht, wenn die Gemeinden sowohl über die Höhe ihrer Einnahmen als auch über das Ausmaß der zu tätigen Ausgaben eigenverantwortlich entscheiden können ²⁾. Zwingende Voraussetzung für eine funktionierende Selbstverwaltung im Sinne der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG sei die freie Verfügungsgewalt über die gemeindlichen Finanzmittel ³⁾. Darüber hinaus hält Sattler es für mit der Selbstverwaltungsgarantie unvereinbar, daß der Staat den Gemeinden für jede ihrer Aufgaben die erforderlichen Mittel einzeln bewilligt ⁴⁾, wie dies bei einem reinen Dotationssystem der Fall wäre. Eine Gefahr für die gemeindliche Selbstverwaltung besteht nach seiner Auffassung auch darin, daß der Staat jeder einzelnen Gemeinde die von ihr benötigten Mittel insgesamt zuweist ⁵⁾. Denn eine echte gemeindliche Initiative könne sich nur dort entfalten, wo die Gemeinden nicht nur im Rahmen der ihnen zugewiesenen Mittel über die Ausgaben frei beschließen könnten, sondern wo ihnen auch eine - zumindest teilweise - eigenverantwortliche Gestaltung der Einnahmen überlassen sei ⁶⁾. Wenn Sattler andererseits die Auffassung vertritt, Art. 28 Abs. 2 GG gewährleiste den Gemeinden über die Garantie der notwendigen Finanzmittel hinaus kein selbständiges Steuererhebungsrecht ⁷⁾ so setzt er sich damit nicht, wie Wixforth meint ⁸⁾, in

1) Sattler, KomHdbch III, S. 3 f.

2) Sattler, aaO S. 3

3) Sattler, aaO S. 5 bezeichnet sie als Ausgabenhoheit.

4) Sattler, aaO S. 4 u. 6

5) Sattler, aaO S. 6, verweist auf die VO über die einstweilige Regelung des Finanz- u. Lastenausgleichs v. 30. 10. 1944 (RGBl. I, 282), die die völlige Abhängigkeit der Gemeinden von Finanzzuweisungen besiegelte.

6) Sattler, aaO S. 6

7) Sattler, aaO S. 10

8) Wixforth, aaO S. 4 sieht diesen Widerspruch darin, daß Sattler einerseits in Art. 28 Abs. 2 GG keine Garantie sieht, aus eigenem Recht Steuern zu erheben, andererseits aber die Auffassung vertritt, daß es das Interesse der gemeindlichen Selbstverwaltung erforderlich mache, den Gemeinden eigene Finanzquellen zur unabhängigen Bewirtschaftung zu erschließen.

Widerspruch zu seiner oben erwähnten Auffassung, da die eigenverantwortliche Einnahmehbeschaffung kein Steuererfindungsrecht voraussetzt, sondern auch durch die Zuweisung bestimmter Steuerquellen zur Ausschöpfung nach eigenem Ermessen ¹⁾ gewahrt wird.

b) Auch nach Klein setzt die Einrichtungsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung als Korrelat die Sicherstellung der notwendigen Finanzmittel für die Gemeinden voraus ²⁾. Klein lehnt jedoch ebenso wie Sattler ein selbständiges Steuererfindungsrecht als Ausfluß der Selbstverwaltungsgarantie ab. Das Steuererfindungsrecht sei nicht in dem gleichen Maße unabdingbare Voraussetzung einer funktionierenden gemeindlichen Selbstverwaltung wie die Ausstattung der Gemeinden mit den erforderlichen Haushaltsmitteln, da diese auch auf andere Weise verwirklicht werden könne ³⁾. Auf das im Rahmen dieser Untersuchung bedeutsame Problem, wie diese Verwirklichung geschehen kann, d. h. welche Art von Finanzausgleichssystemen mit Rücksicht auf Art. 28 Abs. 2 GG dazu am besten geeignet ist, geht Klein allerdings nicht ein.

c) Berkenhoff ⁴⁾ wiederum mißt den steuerlichen Einnahmequellen der Gemeinden größere Bedeutung zu. Zu dem durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Schutzgut gehöre auch die "eigenständige Teilhabe der Gemeinden am vorhandenen Steuerstraß der Bundesrepublik" ⁵⁾. Eine völlige Abschneidung der Gemeinden von steuerlichen Einnahmequellen widerspreche dem Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie ⁶⁾. Mit anderen ⁷⁾ weist Berkenhoff darauf hin, daß die Selbstverwaltungsgarantie in ihrem Kernbereich auch dann berührt werde, wenn die Gemeinden durch die Wahrnehmung der Auftrags- und Weisungsangelegenheiten finanziell derart in Anspruch genommen würden, daß für die Finanzierung eigener Angelegenheiten kein Raum sei ⁸⁾.

-
- 1) Dies ist z. B. in Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG durch die Zuweisung der Realsteuern geschehen.
 - 2) Klein, Finanzverfassung, S. 9; ders., Realsteuergarantie, S. 13
 - 3) Klein, Finanzverfassung, S. 10 ff. (13)
 - 4) Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 20 f.; ders., Kommunalfinanzen, S. 22 f.
 - 5) Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 20
 - 6) Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 20
 - 7) Albers, AfK 1962, 65 (67); Becker, Finanzausgleich, S. 24 f.; ders., KomHdbch I, S. 145; Köttingen, Spielraum, S. 76
 - 8) Berkenhoff, aaO S. 31; ders., DVBl. 1955, 347 (348)

d) Auch nach Pagenkopf ¹⁾ besteht zwischen dem Recht der Gemeinden auf eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung im örtlichen Bereich und dem Recht, die Einwohner zu den durch die Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten heranzuziehen und eine eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft zu führen, eine unlösliche Wechselbeziehung. Ebenso wie Klein und Sattler lehnt auch Pagenkopf ein absolutes Steuererfindungsrecht ²⁾ ab ³⁾. Dem inneren Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie entspreche es jedoch, daß ein Teil der steuerlichen Einnahmen der Gemeinden im weitesten Sinne eigenem Recht entspringe ⁴⁾. Es reiche aus, daß den Gemeinden zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben überhaupt eigenverantwortlich auszu-schöpfende Finanzquellen zur Verfügung stünden ⁵⁾. Steuer- und Finanzhoheit seien keine absoluten Rechte, da die Gemeinden in der Führung ihrer Haushaltswirtschaft nicht frei seien, sondern den Beschränkungen des Staates unterlägen ⁶⁾. Pagenkopf erblickt keinen Widerspruch zu der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie darin, daß die unzureichenden eigenen Einnahmequellen der Gemeinden durch Finanzausgleichungen ergänzt werden, um die durch die Unterschiedlichkeit der Wirtschafts- und der Sozialstruktur vieler Gemeinden hervorgerufenen erheblichen Abweichungen in der Finanzkraft auszugleichen ⁷⁾.

e) Hettlage geht noch einen Schritt weiter als Pagenkopf. Er mißt der Ausstattung der Gemeinden mit ausreichenden finanziellen Mitteln im Rahmen eines überörtlichen Finanzausgleichs eine überragende, der Garantie der Eigenverantwortlichkeit dagegen nur eine mindere Bedeutung zu ⁸⁾. Nach

-
- 1) Pagenkopf, Einführung, S. 88 ff.; ders., Haushaltssatzung, S. 17 f.
 - 2) Pagenkopf verwendet dafür den Begriff der Steuerhoheit, mit dem er das Recht der Gemeinden bezeichnet, ihre Einwohner eigenverantwortlich durch Abgaben zu den durch die Aufgabenerfüllung hervorgerufenen Kosten heranzuziehen.
 - 3) Pagenkopf, Einführung, S. 88 f.; ders., Haushaltssatzung, S. 18 f.
 - 4) Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 19. Er weicht damit etwas von seiner früher (vgl. Einführung, S. 89) vertretenen Auffassung ab, daß die Steuerhoheit nur dann gewährleistet sei, wenn der "wesentlichste" Teil der steuerlichen Einnahmen eigenem Recht entspringe.
 - 5) Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 17
 - 6) Pagenkopf, Einführung, S. 91; ders., Haushaltssatzung, S. 23
 - 7) Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 19
 - 8) Hettlage, FinArch. N. F. Bd. 14, 410 f.; ders., AfK 1964, 23 f.; ders., Der Volkswirt 1961, 134 ff.; ders., Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung, S. 112 ff.; ders., Finanzpolitik; ders., Wirtschaftsordnung, S. 26 f.

seiner Auffassung ist die geschichtliche und politische Bedeutung des Selbstverwaltungsgedankens nicht in erster Linie darin zu sehen, daß jede Gemeinde nach eigener EntschlieÙung über ihren Aufgabenbereich und seine Finanzierung aus eigenen Steuereinnahmen entscheidet. Der unverlierbare Beitrag des Selbstverwaltungsgedankens in der Gemeindeverwaltung bestehe vielmehr und vor allem darin, daß die Bürgerschaft durch selbst gewählte Organe und frei von staatlichen Einzelweisungen ihre Aufgaben erfülle ¹⁾. Eine stärkere, der unterschiedlichen Finanzkraft der Gemeinden entsprechende Verschiedenartigkeit in der Erfüllung örtlicher Aufgaben im wirtschaftlichen und sozialen Bereich werde heute von den Bürgern als "ungerecht" empfunden ²⁾. Der Gedanke der Gleichheit, der das Wesen des modernen Wirtschafts- und Sozialstaates weit mehr präge als der Gedanke der Freiheit, erfasse in steigendem Maße auch den Bereich der gemeindlichen Aufgaben ³⁾. Damit eng verknüpft sei das Verlangen nach einer möglichst einheitlichen Finanzausstattung aller öffentlichen Aufgabenträger für gleichartige oder gleiche Aufgaben ⁴⁾, so daß dem überörtlichen Finanzausgleich im Rahmen des Steuerverbundes mit seinem System der Finanzzuweisungen eine überragende Bedeutung zukomme ⁵⁾. Das Recht der Selbstverwaltung als der eigenverantwortlichen Entscheidung über die Erfüllung örtlicher Aufgaben hänge in seiner Wirksamkeit in erster Linie von der Zuweisung ausreichender Deckungsmittel überhaupt und erst in zweiter Linie von der Herkunft dieser Mittel ab ⁶⁾. Ein wachsender Anteil von Finanzzuweisungen an der gesamten Gemeindefinanzmasse bedeutet nach Meinung Hettlages solange keine wesentliche Beeinträchtigung der Selbst-

1) Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136

2) Hettlage, AfK 1964, 23

3) Hettlage, Gestalt und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung, S. 112 f.

4) Hettlage, AfK 1964, 23

5) Hettlage, aaO S. 23

6) Hettlage, Finanzpolitik, S. 53. Auch Peters, Kommunalwirtschaft 1958, 438 (440), wendet sich gegen die These, Selbstverwaltung bestehe nur insoweit, als sich die Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse notwendigen Einnahmen auf Grund eigener EntschlieÙung beschaffen könnten. Nach seiner Auffassung ist allein entscheidend, daß die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen, um die durch die Nivellierung der Bedürfnisse der Bürger im modernen demokratischen Massenstaat erforderlich gewordene Erfüllung von Mindestleistungen zu sichern.

Ähnlich Nouvortne, SVw 1958, 175 (176)

verwaltungsgarantie, als die Gemeinden mit einer wirksamen Interessenquote an der Aufbringung der erforderlichen Deckungsmittel beteiligt sind ¹⁾. Unklar bleibt allerdings, welchen Umfang in qualitativer und quantitativer Hinsicht die gemeindlichen Steuerquellen haben müssen, wenn sie eine solche wirksame Interessenquote darstellen sollen.

II. Die gemeindliche Steuer- und Finanzhoheit in der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat sich bisher nur in wenigen Fällen mit der Frage befaßt, welcher finanzielle Gehalt der grundgesetzlichen bzw. den landesverfassungsgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantien zukommt ²⁾. Die Ursache ist einmal darin zu suchen, daß die Rechtsprechung wegen der Unbestimmtheit der verfassungsrechtlichen Normierungen nur begrenzte Möglichkeiten hat, die Gewährleistung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in finanzieller Hinsicht zu überprüfen. Da sich aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen schwerlich ein bestimmter und konkreter Anspruch ableiten läßt ³⁾, bleibt der Rechtsprechung häufig nur übrig, die Grenzen gesetzlicher Regelungen aufzuzeigen und dabei entstehende Zweifelsfragen zu klären, ohne das Problem der Effektivität der gemeindlichen Selbstverwaltung, besonders auf finanziellem Gebiet, auch nur annähernd zu erschöpfen ⁴⁾. Hinzu kommt, daß die Gemeinden es nach Möglichkeit vermeiden, finanzielle Auseinandersetzungen mit Bund und Ländern vor den Gerichten auszutragen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich, soweit ersichtlich, mit Fragen der gemeindlichen Finanz- und Steuerhoheit noch nicht befaßt ⁵⁾. Das Bundesverwaltungsgericht ist bereits mehrfach auf Teilfragen der finanziellen Tragweite der Selbstverwaltungsgarantie eingegangen ⁶⁾. Von mehr grundsätzlicher Bedeutung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sind

1) Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136

2) Vgl. hierzu Wixforth, aaO S. 7

3) Weber, aaO S. 47

4) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 723

5) Vgl. Klein, FinArch 27, 274

6) BVwG v. 22. 11. 1957, E 6, 19 (26); v. 12. 6. 1959, KStZ 1959, 207 (208); v. 18. 3. 1960, E 10, 224 (227 u. 229); v. 11. 11. 1960, NJW 1961, 619 (620); v. 13. 3. 1964, E 18, 135 (142); v. 16. 10. 1964, E 19, 315 (320/21); vgl. dazu Klein, FinArch 27, 274 ff. (278 ff.)

allerdings nur zwei Entscheidungen ¹⁾. So hat das Bundesverwaltungsgericht einmal auf die Möglichkeit einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie für den Fall hingewiesen, daß die mit der gesetzlichen Übertragung neuer Aufgaben verbundene Belastung der Gemeinden so groß wird, "daß den Gemeinden zu anderweitigen Maßnahmen innerhalb ihres Selbstverwaltungsgebietes keine oder nur geringe Mittel verbleiben und damit ihr Selbstverwaltungsrecht innerlich ausgehöhlt wird ²⁾. In der anderen Entscheidung ³⁾ hat das Bundesverwaltungsgericht zu der Frage Stellung genommen, ob der Entzug der Schlüsselzuweisungen, auch soweit sie zum Ausgleich des Einnahmeausfalls aus der Aufhebung der Bürgersteuer bestimmt sind ⁴⁾, bei finanzstarken Gemeinden zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung und damit zu einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts führt. Das Gericht hat diese Frage mit der Begründung verneint, daß die Grundtendenz der Selbstverwaltungsgarantie die Sicherstellung der finanziellen Grundlage aller Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben sei. Mit Rücksicht auf die ausschlaggebende Bedeutung ausreichender Schlüsselzuweisungen für die Aufgabenerfüllung durch finanzschwache Gemeinden widerspreche daher die Konzentration von staatlichen Finanzausgleichsmitteln auf diese Gemeinden der Selbstverwaltungsgarantie nicht ⁵⁾.

Sieht man einmal von der Entscheidung des württembergisch-badischen Ver-

1) BVwG v. 12. 6. 1959, KStZ 1959, 207 (208); v. 11. 11. 1960, NJW 1961, 619 (620)

2) BVwG v. 11. 11. 1960, NJW 1961, 619 (620)

3) BVwG v. 12. 6. 1959, KStZ 1959, 207 (208)

4) Die Bürgersteuerausgleichsbeträge wurden bis vor einigen Jahren als gesonderte Beträge ausgewiesen, jedoch in die Schlüsselmasse einbezogen und nach dem Prinzip der negativen Steuerkraft schlüsselmäßig verteilt. Heute sind sie völlig in der Schlüsselmasse aufgegangen.

5) Das OVG Münster - E v. 15. 1. 1957, KStZ 1957, 173 (180) - hat in einem ähnlichen Fall seine Entscheidung mit der Beistandspflicht der finanzstarken gegenüber den finanzschwachen Gemeinden begründet. Es hat in diesem Zusammenhang das vom BVfG - E v. 20. 2. 1952, E 1, 117 (131 f.) - für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern aus dem Wesen des bundesstaatlichen Prinzips abgeleitete Pflichtenverhältnis zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern auf das Verhältnis des Landes zu seinen Gemeinden und den kommunalen Finanzausgleich übertragen.

waltungsgerichtshofes ¹⁾ ab, der den Gemeinden auf Grund der Selbstverwaltungsgarantie ein selbständiges Steuererfindungsrecht einräumt, so hat sich vor allem auch der bayerische Verfassungsgerichtshof mit dem finanziellen Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie im Zusammenhang mit Fragen des kommunalen Finanzausgleichs befaßt und in Art. 28 Abs. 2 GG die Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden erblickt ²⁾. Der Finanzausgleich müsse, so wird ausgeführt, einerseits die Selbstverantwortung der Gemeinden in dem verfassungsmäßig geschützten Rahmen ermöglichen und festigen. Andererseits müsse der Staat im Wege des Finanzausgleichs denjenigen Gebietskörperschaften, die nicht aus eigener Kraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben imstande seien, die im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten notwendige Hilfe zuteil werden lassen. Der Gedanke der Selbstverwaltung müsse durch den Gedanken des Lastenausgleichs zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände beschränkt werden ³⁾.

Es wäre verfehlt, in dieser Entscheidung Parallelen zu der Auffassung Hettlages zu erblicken. Für den bayerischen Verfassungsgerichtshof besteht im Gegensatz zu Hettlage ein Unterschied zwischen dem Grundsatz der Selbstverwaltung als der weisungsunabhängigen, eigenverantwortlichen Tätigkeit der Gemeinden im örtlichen Bereich und dem Zweck des Finanzausgleichs, die gemeindliche Finanz- und Steuerkraft dem notwendigen Ausgabenbedarf anzugleichen. Nach Auffassung des bayerischen Verfassungsgerichtshofes läßt sich dieses Problem nur in dem Sinne lösen, daß der Finanzausgleich im einzelnen so gestaltet wird, daß er den Grundsatz der Selbstverwaltung im Kern unangetastet läßt. Diese Voraussetzung, so heißt es, sei regelmäßig dann gegeben, wenn sich der Finanzausgleich darauf beschränke, die eigenen Einnahmen der Gemeinden zu ergänzen ⁴⁾. Im Gegensatz zu Hettlage, der mit Rücksicht auf das im modernen Wirtschafts- und Sozialstaat erforderliche Gleichmaß öffentlicher Leistungen die eigenverantwortliche Beteiligung der Gemeinden an den Finanzquellen auf eine wirksame Interessenquote beschränken will ⁵⁾, bedeutet die Selbstverwaltungsgarantie nach Auffassung des bay. Verfassungsgerichtshofes, daß die Gemeinden im Rahmen und nach Maßgabe der Gesetze die zur Deckung ihres Bedarfs erforderlichen Mittel sich möglichst eigenverantwortlich durch

1) Beschl. v. 30. 1. 1951, zitiert bei Klein, Finanzverfassung, S. 10 ff.

2) bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 f.

3) bayVfGH aaO S. 702

4) bayVfGH aaO S. 702

5) Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136

öffentliche Abgaben beschaffen und über sie im Rahmen ihrer Haushalts- und Finanzwirtschaft selbständig verfügen können. Nur auf diese Weise können die sich aus der verfassungsmäßigen Gewährleistung der Selbstverwaltung und der finanziellen Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ergebende Verpflichtung des Staates erfüllt werden, die "finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände" zu erhalten ¹⁾. Ein Anspruch der Gemeinden darauf, ihnen bestimmte Steuern bzw. andere Einnahmequellen zu eröffnen oder einmal zugewiesene Steuern zu belassen, bestehe darüber hinaus nicht ²⁾. Soweit sich der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen bisher mit der gemeindlichen Finanz- und Steuerhoheit auseinandergesetzt hat, ist er, wengleich ohne nähere Begründung, immer davon ausgegangen, daß diese zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie gehöre ³⁾. Er wendet außerdem die von der Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie und insbesondere zur Rechtmäßigkeit von Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht entwickelten Grundsätze auf die gemeindliche Finanz- und Steuerhoheit an ⁴⁾. In einer Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über den Gewerbesteuerausgleich zwischen Betriebsgemeinden und Wohnsitzgemeinden hat der Verfassungsgerichtshof erstmals zum Inhalt der gemeindlichen Finanzhoheit Stellung genommen und ausgeführt, daß sie lediglich voraussetze, daß "die Gemeinden und Gemeindeverbände über ein gewisses Volumen eigener Einkünfte steuerlicher oder sonstiger Art im Rahmen der gemeindewirtschaftlichen Bestimmungen selbstverantwortlich verfügen" können ⁵⁾.

-
- 1) bayVfGH aaO S. 702; bayVfGH v. 18. 1. 1952, DÖV 1952, 278 (279)
 - 2) bayVfGH v. 3. 6. 1959, aaO S. 702; ebenso OVG Münster v. 15. 1. 1957, KStZ 1957, 173 (179), das seine Entscheidung damit begründet, daß die den Gemeinden zugewiesenen Steuerquellen der ändernden Bundes- bzw. Landesgesetzgebung unterlägen.
 - 3) nwVfGH v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 696 f.; vgl. auch OVG Münster v. 31. 8. 1960, OVG 16, 60 (64). Danach setzt die Erfüllung der Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis die Verfügung über die erforderlichen Mittel voraus.
 - 4) nwVfGH v. 7. 7. 1956, DÖV 1956, 696 (697); vgl. auch Wixforth, aaO S. 8
 - 5) nwVfGH v. 23. 3. 1964, KStZ 1964, 124 (125)

DRITTER ABSCHNITT

Eigenverantwortung als Maßstab für Inhalt und Umfang
gemeindlicher Finanz- und Steuerhoheit

Rechtslehre und Rechtsprechung gehen in ihren Stellungnahmen zum Inhalt und Umfang der gemeindlichen Finanz- und Steuerhoheit übereinstimmend von der eigenverantwortlichen Entscheidungsbefugnis der Gemeinden über alle Angelegenheiten ihres örtlichen Wirkungskreises als einem verfassungsmäßig geschützten Wesensbestandteil der Selbstverwaltungsgarantie aus. Sie beschränken sich im übrigen aber auf die nur wenig aussagenden Feststellungen, daß es Zweck der Selbstverwaltungsgarantie sei, die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden zu schützen, die Finanzzuweisungen daher nur eine ergänzende Funktion haben könnten ¹⁾. Andererseits widerspreche auch die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgende Konzentration der Finanzzuweisungen auf finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände nicht der Selbstverwaltungsgarantie ²⁾: Es reiche aus, wenn ein Teil der gemeindlichen Einnahmen eigenem Recht entspringe ³⁾ bzw., wie Hettlage meint, die Gemeinden mit einer wirksamen Interessenquote an der Aufbringung der erforderlichen Deckungsmittel eigenverantwortlich beteiligt seien ⁴⁾. Inwieweit diese Auffassungen der Selbstverwaltungsgarantie entsprechen, ob und in welchem Rahmen den Gemeinden eine eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis über Einnahmengestaltung und Ausgabengestaltung ihrer Haushaltswirtschaft garantiert ist, hängt daher von Inhalt und Umfang der vom Verfassungsgeber institutionell gewährleisteten Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände ab ⁵⁾.

-
- 1) bayVfGH v. 18. 1. 1952, DÖV 1952, 278 (279); v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)
 - 2) BVwG v. 12. 6. 1959, KStZ 1959, 207 (208)
 - 3) Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 17
 - 4) Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136
 - 5) Wixforth, aaO S. 25; Hettlage, AfK 1964, 11

ERSTER UNTERABSCHNITT

Die Bedeutung der Eigenverantwortung im Bereich gemeindlicher Aufgaben

Erstes Kapitel

Eigenverantwortung und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

§ 17

Der Grundsatz der Allseitigkeit und seine Bedeutung für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben

Nach dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG erstreckt sich die Garantie der Eigenverantwortung grundsätzlich auf "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft". Das Grundgesetz gewährleistet den Gemeinden das Recht, die sich aus ihrer Allzuständigkeit und Allseitigkeit ergebenden Aufgaben eigenverantwortlich zu regeln, d. h. "ohne Weisung und Vormundschaft des Staates so zu erfüllen, wie dies nach Maßgabe der Rechtsordnung zweckmäßig erscheint" ¹⁾. Mit dem Begriff der Allseitigkeit und Allzuständigkeit ist der Begriff der Freiwilligkeit eng verknüpft. Freiwilligkeit bedeutet das eigenverantwortliche Entscheidungsrecht darüber, welche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft die Gemeinden durchführen wollen ²⁾. Durch den Grundsatz der Allzuständigkeit bzw. Freiwilligkeit im örtlichen Aufgabenbereich erhält der Begriff der Eigenverantwortlichkeit damit erst seine umfassende Bedeutung.

Der Umfang der gemeindlichen Allzuständigkeit und Allseitigkeit, des "eigenen Wirkungskreises" der Gemeinden ³⁾, ist sehr umstritten ⁴⁾. Der Streit beruht nicht zuletzt darauf, daß sich nach dem Sinngehalt der institutionellen Garantie der Kreis der örtlichen Angelegenheiten einer gesetz-

1) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 718

2) Gönnenwein, aaO S. 87; Possehl, Kommunalwirtschaft 1964, 528; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 37, spricht von einem Recht zur "Spontaneität".

3) Gönnenwein, aaO S. 86

4) Vgl. Stockmeier, Kommunale Pflichtverbände, S. 13 ff.

lichen Festlegung entzieht ¹⁾ und eine lückenlose Erfassung ausschließt ²⁾.

Man ist sich allerdings weitgehend darüber einig, daß die Garantie der Allseitigkeit nicht bedeutet, daß den Gemeinden das Recht gewährleistet ist, aus eigenem Antrieb gesetzlich noch nicht geregelte Angelegenheiten des öffentlichen Interesses schlechthin aufgreifen zu können ³⁾. Der Grundsatz der Allseitigkeit bedeutet vielmehr, daß es sich zumindest um Angelegenheiten handeln muß, die den Kreis der örtlichen Gemeinschaft berühren ⁴⁾. Andererseits bedeutet der Begriff der örtlichen Angelegenheiten nicht, daß Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden lediglich das Recht garantiert, die zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich regeln zu dürfen ⁵⁾. Der Begriff der örtlichen Angelegenheiten schränkt den Grundsatz der Allseitigkeit und damit den Begriff der Freiwilligkeit zwar ein, hat jedoch nicht die Bedeutung, daß den Gemeinden ein fester Aufgabenkreis zugewiesen sein soll, den sie nicht um weitere Aufgaben mit örtlichem Charakter selbsttätig erweitern könnten. Ebenso wie die institutionelle Garantie nicht verhindern kann, daß durch Wandlungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft zu einer Aufgabe der überörtlichen Gemeinschaft wird, kann die in der Dynamik liegende Entwicklung auch in umgekehrter Richtung verlaufen ⁶⁾. Stern ist daher mit Rücksicht auf den Sinngehalt der institutionellen Garantie der Auffassung, daß Art. 28 Abs. 2 GG mit dem Begriff der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft einen festen Kompetenzbereich, also einen bestimmten Verwaltungs- und Sachbereich sichern wolle, der durch die typischen, wesensmäßigen Gemeindeangelegenheiten bestimmt werde ⁷⁾. In diesem Bereich stehe es den Gemeinden allerdings nicht mehr frei, ob sie diese Angelegenheiten in Angriff nehmen wollten oder nicht. Insofern stelle die Selbstverwaltungsgarantie nicht nur ein Recht gegenüber dem Staat dar, sondern eine Kompetenz gegenüber der

-
- 1) Gönnenwein, aaO S. 87; Becker, Kommunale Selbstverwaltung; Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 120 ff.
 - 2) Vgl. Art. 83 Abs. 1 bayVf., der die Angelegenheiten aufzählt, die "insbesondere" in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen.
 - 3) Köttgen, KomHdbch I, S. 212
 - 4) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 86; Becker, KomHdbch I, S. 149
 - 5) So allerdings nach Stern-Püttner, aaO S. 142, das BVwG v. 22. 11. 1957, E 6, 19 (22).
 - 6) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 87 f.; Maunz-Dürig, Art. 28 Rdnr. 30; Weber, aaO S. 51; vgl. auch BVwG v. 20. 2. 1952, E 1, 167 (178)
 - 7) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 85 ff. und 120 ff.

Allgemeinheit, innerhalb der die Gemeinde wie jede öffentliche Verwaltung eine Pflicht zum Tätigwerden treffe ¹⁾. Selbstverwaltung bedeute nur selten Selbstbestimmung, d. h. freie, eigenverantwortliche Entscheidung über das Ob einer Aufgabe. Denn es seien kaum noch ein freier Raum und nur wenige unregelte oder unbewältigte Aufgaben denkbar, die den Gemeinden überhaupt Spielraum und Entwicklungsmöglichkeiten geben könnten. Selbstverwaltung heiße vielmehr und vor allen Dingen Selbstständigkeit bei der Verwaltung, also Freiheit in bezug auf Schnelligkeit, Vorrang, Art und Umfang des gemeindlichen Tätigkeitsbereiches ²⁾. Eine ähnliche Auffassung vertritt Hettlage ³⁾, wenn er die geschichtliche und politische Bedeutung des Selbstverwaltungsgedankens vor allem darin sieht, daß die Bürgerschaft durch selbst gewählte Organe und frei von staatlichen Einzelweisungen ihre Aufgaben erfüllt ⁴⁾.

Die Auffassungen Sterns und Hettlages treffen wohl auf einen Teil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu. Das zeigt insbesondere die Tatsache, daß heute mit Rücksicht auf die veränderten Lebensbedürfnisse der Bürger die gemeindliche Tätigkeit und die gemeindlichen Einrichtungen zu einem großen Teil solche sind, zu denen die Gemeinden zwar rechtlich nicht verpflichtet sind, denen sie sich aber tatsächlich nicht entziehen können ⁵⁾. Für die Ausgestaltung der finanziellen Mittel der Gemeinden kann dies jedoch nicht bedeuten, daß es der Selbstverwaltungsgarantie entspricht, wenn den Gemeinden anstelle von eigenverantwortlich zu bewirtschaftenden Einnahmequellen lediglich Finanzausweisungen zur Verfügung gestellt werden. Abgesehen davon, daß es immer einen gewissen Raum für wirklich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben geben wird, verlangen die Entschlüsse der Gemeindeorgane in bezug auf die Durchführung, insbesondere die Schnelligkeit, den Vorrang, die Art und den Umfang ihrer Tätigkeit auch eigenverantwortlich zu bewirtschaftende Einnahmequellen. Die Gewährung von Finanzausweisungen, insbesondere von Bedarfs- und von Zweckausweisungen, gibt nämlich dem Staat gerade die Möglichkeit, auf die Art und Weise der Durchführung, sowie auf Schnelligkeit und Vorrang gemeindlicher Aufgaben durch Auflagen und Bedingungen einen so großen Einfluß auszuüben, daß nicht einmal mehr von einer selbständigen Durch-

1) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 92

2) Stern-Püttner, aaO S. 154

3) Vgl. die auf Seite 65 Anm. 8 angegebenen Zitate.

4) Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136

5) Z. B. Aufgaben der Trinkwasserversorgung, Abwasserableitung, Bau von Sportplätzen, Theatern usw.

führung der Aufgaben gesprochen werden kann ¹⁾. Auch Becker faßt den Begriff der Freiwilligkeit gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr in einer ursprünglichen Bedeutung auf, wenn er es als Inhalt der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises bezeichnet, daß den Gemeinden das Recht und die tatsächliche Möglichkeit erhalten bleiben müsse, örtliche Aufgaben neu zu übernehmen, "wenn es die Notwendigkeit gebietet oder das Erfordernis zusätzlicher Leistungen verlangt" ²⁾. Für die gemeindliche Finanzausstattung folgt daraus, daß sie so bemessen sein muß, daß die Gemeinden in die Lage versetzt werden, erforderlichenfalls neue Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen, und es daher nicht ausreicht, daß den Gemeinden lediglich Mittel für die Erledigung der Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten zur Verfügung stehen. Das Recht und die tatsächliche Möglichkeit, neue Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen, würden allerdings bereits dadurch gewährleistet, daß den Gemeinden die dazu erforderlichen Mittel durch allgemeine Finanzzuweisungen zur Verfügung gestellt werden. Zwar erhält der Staat durch die Finanzzuweisungen einen bedeutsamen Einfluß auf das Ob und Wie gemeindlicher Aufgabenerfüllung. Haben die Gemeinden jedoch selbst keine andere Wahl, als dem Verlangen nach zusätzlichen Leistungen nachzukommen und entsprechende Aufgaben zu übernehmen, so kommt es lediglich darauf an, daß die jeweilige Aufgabe von ihnen tatsächlich durchgeführt wird. Dieser Zweck wird aber auch durch die Gewährung von allgemeinen Finanzzuweisungen erreicht, solange sie derart ausgestaltet sind, daß zumindest eine weitgehende Selbständigkeit bei der Durchführung der Aufgabe gesichert ist.

§ 18

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

als Wesensmerkmal individueller gemeindlicher Eigenverwaltung

I. Der überlieferte Wesensgehalt gemeindlicher Eigenverwaltung

Die auf der engen Verknüpfung von Eigenverantwortlichkeit und Allseitig-

-
- 1) Inwieweit der Staat im einzelnen diese Möglichkeit hat, wird später noch zu erörtern sein.
 - 2) Becker, aaO S. 717

keit des gemeindlichen Wirkungskreises beruhenden freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben kennzeichnen auch das überlieferte Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland. Dieser enge Zusammenhang zwischen Aufgabenbereich und Eigenverantwortung beruht auf der Vorstellung einer durch Kräfte der Bevölkerung geführten rein örtlichen Eigenverwaltung.

Wie in dem Gedanken der Freiwilligkeit so lag auch in dem Begriff der eigenen Verantwortung - von Grundgesetzgeber in der Sprache der Stein'schen Städteordnung übernommenen ¹⁾ - ursprünglich ein starkes ethisches Moment beschlossen, dessen Umschreibung mit Bürgersinn und der Bereitwilligkeit, Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen, nur die wichtigsten Merkmale herausgreift, die im vergangenen Jahrhundert die bürgerschaftlich-nachbarschaftliche Eigenverwaltung in den Gemeinden getragen haben ²⁾. Es gehört zum Wesen der in den überschaubaren Verhältnissen des neunzehnten Jahrhunderts gewachsenen kommunalen Selbstverwaltung, daß sie sich an den besonderen Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft orientiert ³⁾. Der "traditionelle Wertgehalt" ⁴⁾ der gemeindlichen Selbstverwaltung, der in der Verknüpfung von Eigenverantwortlichkeit und Allseitigkeit des Wirkungskreises seinen umfassenden Ausdruck gefunden hat, geht davon aus, daß jede Gemeinde auf Grund der besonderen und überall anders gestalteten örtlichen Verhältnisse nur für sie selbst typische und einmalige Besonderheiten aufweist ⁵⁾. Soll sich diese Bürgerverantwortung im örtlichen Bereich im Sinne der Stein'schen Städteordnung auch heute voll entfalten können, so muß den Gemeinden Gelegenheit gegeben werden, ihr Schicksal selbst zu gestalten ⁶⁾. Die Eigenart der örtlichen Verhältnisse kann eine Gemeinde zwingen, nicht nur über Art und Weise der Durchführung bestimmter örtlicher Aufgaben eigenverantwortlich zu entscheiden, sondern auch weitgehende Entscheidungen über Art und Weise ihrer weiteren Entwicklung zu treffen ⁷⁾. Auch Hettlage räumt ein, daß grundsätzlich dem Wesen des Selbstverwaltungsrechts eine unterschiedliche Gestaltung je

1) Gönnenwein, aaO S. 38

2) Gönnenwein, aaO S. 39

3) BVfG v. 12. 7. 1960, NJW 1960, 1755

4) Hettlage, AfK 1964, 23

5) Possehl, Kommunalwirtschaft 1964, 526 (529); Gönnenwein, aaO S. 41, spricht in diesem Zusammenhang im Anschluß an Friedrich, Verfassungsstaat, S. 274 von dem dort geprägten Begriff der "Gemeindeindividualität".

6) Köttgen, Sicherung, S. 9

7) Gönnenwein, aaO S. 41

nach den örtlichen Verhältnissen, nach den besonderen Bedürfnissen und der besonderen Leistungsfähigkeit der Gemeinden entspreche ¹⁾. Daraus folgt allerdings nicht, daß für den Finanzausgleich im Sinne eines Systems staatlicher Finanzzuweisungen kaum noch Raum bliebe. Nur dann, wenn sowohl die zweckgebundenen Zuweisungen als auch die allgemeinen Finanzzuweisungen - zumal, wenn sie insgesamt für alle gemeindlichen Aufgaben zugewiesen werden - einen Umfang annehmen, der den Gemeinden keinen Raum mehr für die individuelle Gestaltung ihrer örtlichen Verhältnisse läßt, werden Eigenverantwortung und Freiwilligkeit gemeindlicher Tätigkeit, legt man allein den überlieferten Wertgehalt des Selbstverwaltungsrechts zugrunde, in unzulässiger Weise eingeschränkt.

II. Der tatsächliche, "moderne" Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung

Von der Rechtslehre und der kommunalen Praxis ²⁾, insbesondere von Hettlage ³⁾, wird heute überwiegend aus dem tatsächlichen Umfang gemeindlicher Aufgaben und Wirkungsbereiche gefolgert, daß der Kern gemeindlicher Selbstverwaltungstätigkeit nicht mehr dem überlieferten Selbstverwaltungsgedanken entspreche, wie er im neunzehnten Jahrhundert die deutschen Gemeinwesen beherrschte. Zwar hat das Grundgesetz mit dem Begriff "in eigener Verantwortung" ein Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung in der Sprache der Stein'schen Städteordnung übernommen ⁴⁾. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Kern der Selbstverwaltung nur den überlieferten Aufgabenbestand bildet ⁵⁾. Der Charakter der Selbstverwaltungsgarantie als institutionelle Garantie mit seiner spezifischen Anpassungsfähigkeit ist gerade einer Wandlung in besonderer

1) Hettlage, AfK 1964, 23; ebenso Possehl, aaO S. 529

2) Forsthoff, Daseinsvorsorge, S. 6 f., 16 f., 24; Köttgen, AfK 1964, 155 (171); Peters, aaO S. 440; Berkenhoff, Finanzausgleich in NW, S. 86; Fischer-Menshausen, DÖV 1955, 261 (262); Heinke, Kommunalwirtschaft 1962, 267 (272); Loschelder, Kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit, S. 44; Post, KompBl. 1954, 561 (563); Seiler, Kommunale Finanzen und Kommunalwirtschaft, S. 109; Ziebill, Städtetag 1962, 341

3) Vgl. die auf Seite 65 Anm. 8 angegebenen Zitate

4) Gönnerwein, aaO S. 38

5) Vgl. auch § 14 der vorliegenden Untersuchung.

Weise zugänglich ¹⁾ und erlaubt es, das Ineinandergreifen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit bei der Auslegung dieser Verfassungsnorm zu berücksichtigen ²⁾. Dennoch sind der Dynamik der institutionellen Garantie insoweit Grenzen gesetzt, als die Hervorhebung ihres dynamischen Charakters nicht zu einer Veränderung des institutionellen Gehalts der Garantie führen darf. Andernfalls könnte eine derartige Verfassungsnorm entsprechend den wechselnden Bedürfnissen und Zeitverhältnissen beliebige Inhalte annehmen, womit sie sich selbst aufhöbe und gegen ihre "innere" Logik verstieße ³⁾.

Bevor eine Antwort auf diese Frage gefunden werden kann, bedarf die Selbstverwaltung der Gemeinden, wie sie sich heute auf Grund ihrer tatsächlichen Aufgaben und Wirkungsbereiche als wesentlich und typisch erweist, einer genaueren Festlegung ⁴⁾. Erst dann kann zu der Frage Stellung genommen werden, ob die so gesehene Verfassungswirklichkeit mit dem grundgesetzlichen Inhalt der Garantie in Einklang steht oder eine verfassungswidrige Veränderung herbeigeführt hat.

Rechtslehre und kommunale Praxis sind zum großen Teil der Auffassung, daß das Wirken der Gemeinden heute auch im örtlichen Bereich durch ihre Aufgaben als Leistungsträger bei der Befriedigung allgemeiner Lebensbedürfnisse unter anderem für Versorgung, Verkehr und Volksgesundheit bestimmt werde ⁵⁾. Der Gedanke der Gleichheit, der das Wesen des modernen Wirtschafts- und Sozialstaates weit mehr bestimmt als der Gedanke der Freiheit, erfasse in steigendem Maße auch die Tätigkeit der Gebietskörperschaften ⁶⁾ und bewirke einen Wandel der gesellschaftlichen Struktur, wie sie sich im überlieferten Wertgehalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsgedankens ausgedrückt habe ⁷⁾. Der Bürger erwartet und verlangt

-
- 1) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 87; vgl. auch Anm. 6 ff. auf Seite 51 der vorliegenden Untersuchung.
 - 2) Hesse, VVDStRL 17, 11
 - 3) Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 214
 - 4) Auch Flume, Handelsblatt v. 9. 3. 1966 (Nr. 47), stellt nicht auf die "Idee" der Selbstverwaltung, sondern darauf ab, welche "Wirklichkeit" die Selbstverwaltung heute im Rahmen der Gesamtordnung ist.
 - 5) Vgl. Seite 77 Anm. 2 und 3
 - 6) Hettlage, Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung, S. 112
 - 7) Hettlage, AfK 1964, 23

in der Tat heute von seiner Gemeinde weitgehend gleiche Leistungen ¹⁾. Er will in zunehmendem Maße nicht mehr anerkennen, daß Umfang und Inhalt gemeindlicher Leistungen von der Größe und noch mehr von der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde abhängen ²⁾. Diese Tendenz zur "Nivellierung" der Lebensbedürfnisse ³⁾ führt auch zu einer stärkeren Angleichung der Gemeinden, zu einer zunehmenden Uniformität selbst auf dem Gebiet der örtlichen Planung, der wirtschaftlichen Betätigung und anderen Sachgebieten der freiwilligen Eigenverwaltung. Die Angleichung der Gemeinden aneinander und ihre sich daraus ergebenden Gemeinsamkeiten finden heute in der Arbeit der kommunalen Spitzenverbände und Wirtschaftsverbände ihren sichtbaren Ausdruck. Erfahrungsaustausch und Kostenvergleich sollen eine weitere Angleichung fördern, nicht aber nur die Eigenarten gemeindlicher Aufgabenerfüllung feststellen und vergleichen. Die immer enger werdende Zusammenarbeit vieler Gemeinden hat zum Teil darin ihre Ursache, daß es kaum noch Bürger gibt, die mit allen Lebensfunktionen wie Wohnen, Arbeit, Ausbildung, Erholung usw. in einer Gemeinde wurzeln, sich diese Funktionen vielmehr heute in steigendem Umfang über mehrere Gemeinden verteilen ⁴⁾. Die verbleibenden Unterschiede zwischen den Gemeinden gehen auf die unterschiedliche Größe, Wirtschaftsstruktur und Lage zurück, beruhen jedoch ebenfalls selten auf freiwilligen, eigenverantwortlichen Entscheidungen gemeindlicher Organe ⁵⁾. Das Verlangen der Bürger nach einer möglichst gleichmäßigen Finanzausstattung aller öffentlichen Aufgabenträger für gleichartige oder gleiche Aufgaben ohne Rücksicht auf die Finanzkraft der Aufgabenträger verlagert auch das Schwergewicht innerhalb der eigenverantwortlichen Tätigkeit von der Frage der eigenverantwortlichen Mittelbereitstellung auf die Frage der Mittelbereitstellung schlechthin, gleichgültig, aus welchen Quellen die Finanzmittel stammen. Bereits Popitz hat auf diesen Gedanken seine Vorschläge zum Finanzausgleich durch Finanzzuweisungen aufgebaut, die sich nach der Verschiedenheit des Bedarfs und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden richten mußten und den Zweck hätten, daß alle Gemeinden zum mindesten das Minimum der ihnen durch

1) Ziebill, Städtetag 1962, 34; Weyer, Die kreisangehörige Stadt im sozialen Rechtsstaat, S. 15

2) Peters, Kommunalwirtschaft 1958, 440

3) Possehl, Kommunalwirtschaft 1964, 539; Peters, aaO S. 440; vgl. auch Forsthoff, Daseinsvorsorge, S. 6 f.

4) Weyer, aaO S. 21

5) Stern-Püttner, aaO S. 152

die Lastenzuteilung übertragenen Aufgaben erfüllen könnten¹⁾. Auch die Forderung der Gemeinden geht heute nicht mehr in erster Linie auf Sicherstellung der finanziellen Eigenverantwortung im weitesten Sinn, sondern auf eine angemessene Steuer- und Finanzausstattung in allen Gemeinden, um dem Verlangen der Bürger nach gleichmäßiger Aufgabenerfüllung Rechnung zu tragen²⁾. Der von Hettlage³⁾ hervorgehobene Gleichheitsgedanke, der heute immer mehr das aus dem Gedanken der Freiheit der Bürgerschaft gegenüber dem monarchischen Obrigkeitsstaat hervorgegangene Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung bestimmt, findet auch in der Rechtsprechung seinen Niederschlag. So erblickt die Rechtsprechung, soweit sie bisher überhaupt zu solchen Fragen Stellung genommen hat, die Aufgabe des Finanzausgleichs darin, die Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaften so anzuheben, daß sie in der Lage sind, die notwendigen Aufgaben zu erfüllen⁴⁾. Der Gedanke des "Lastenausgleichs" beschränke insoweit das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden⁵⁾. Der bayerische Verfassungsgerichtshof⁶⁾ hebt in diesem Zusammenhang die wachsende Bedeutung der Schlüsselzuweisungen hervor, denen die Aufgabe zukomme, die zu geringe Steuerkraft einzelner Gemeinden so zu ergänzen, daß sie die eigenen und übertragenen Aufgaben erfüllen könnten⁷⁾. Allerdings erschöpfe sich der Zweck der Schlüsselzuweisungen in einer Milderung der Steuerkraftunterschiede, da ein zahlenmäßig genauer Ausgleich zwischen den Finanzbedürfnissen der einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände nicht herbeigeführt werden könne⁸⁾.

Das Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in der Gegenwart hat nur noch wenig mit dem in der Zeit des 19. Jahrhunderts gemeinsam und zeigt,

-
- 1) Popitz, Künftiger Finanzausgleich, S. 200; vgl. auch Kuss, AfK 1965, 78; Köttgen, Fondsverwaltung, S. 52
 - 2) Heinke, Kommunalwirtschaft 1962, 267 (271)
 - 3) Vgl. die auf Seite 65 Anm. 8 angegebenen Zitate und die auf Seite 77 Anm. 2 zitierte Rechtslehre und Stellungnahmen der kommunalen Praxis,
 - 4) BVwG v. 12. 6. 1959, KStZ 1959, 207 (208); bayVfGH v. 18. 1. 1952, DÖV 1952, 278 (279); v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)
 - 5) bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)
 - 6) bayVfGH v. 3. 6. 1959, aaO S. 702
 - 7) Der bayVfGH hebt jedoch hervor, daß den Gemeinden die Garantie gegeben sein müsse, sich die Mittel zur Erhaltung ihrer Lebensfähigkeit möglichst eigenverantwortlich zu beschaffen.
 - 8) bayVfGH v. 3. 6. 1959, aaO S. 702

daß sich die gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur unserer Gemeinwesen immer mehr von dem überlieferten Wertgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung als dem Mittelpunkt bürgerschaftlicher Selbstverantwortung entfernt hat ¹⁾. Köttgen ²⁾ spricht in diesem Zusammenhang von einer schweren Belastungsprobe der dem Bundesstaat benachbarten Selbstverwaltung, zu welcher der "sich den Bedingungen einer ihrer Natur nach auf Gleichheit und Einheit drängenden Industriegesellschaft anpassende Verwaltungsstaat" führt. Das Bemühen der Gerichte und teilweise der Rechtslehre, die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und der entsprechenden Landesverfassungsbestimmungen durch einen möglichst hohen Anteil an eigenverantwortlich zu schöpfenden Einnahmen sicherzustellen ³⁾, mag zwar dazu dienen, die Weiterentwicklung der gemeindlichen Eigenverwaltung in der Weise hinauszuzögern, daß sie nur noch in einer überall und unabhängig von den örtlichen Gegebenheiten gleichmäßigen Erfüllung angemessener Mindestbedingungen der Daseinsvorsorge besteht ⁴⁾. Wie schwierig es aber ist, diese Entwicklung ohne Änderung der gegenwärtigen finanzverfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände aufzuhalten, zeigt einmal die Tatsache, daß die Gemeinden im Durchschnitt bereits die Hälfte ⁵⁾ und viele kleine Gemeinden sogar über 80 v. H. ihres Finanzbedarfs aus Finanzzuweisungen decken ⁶⁾. Andererseits sieht sich die Verfassungsrechtsprechung vor die kaum lösbare Aufgabe gestellt, mit Hilfe der institutionellen Verfassungsgarantie der Selbstverwaltung das Verhältnis der gemeindlichen Einnahmen aus eigenem Recht zu den Finanzzuweisungen näher zu bestimmen ⁷⁾ und damit einen wirklichen Schutz gegen Eingriffe des Bundes und der Länder zu errichten ⁸⁾.

-
- 1) Ähnlich Willeke, Gemeindliche Finanzreform S. 56
 - 2) Köttgen, Fondsverwaltung, S. 40
 - 3) bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702); nwVfGH v. 3. 3. 1964, KStZ 1964, 125; Post, KompBl. 1954, 563; Pagenkopf, Einführung, S. 89; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 732 f.; Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 20
 - 4) Ziebill, Städtetag 1958, 341 ff.
 - 5) Schwieger, Glückauf 1965, 1547
 - 6) Vgl. dazu die in der Einführung angeführten Zahlenbeispiele.
 - 7) Zu der Möglichkeit, brauchbare Abgrenzungskriterien zu finden, vgl. § 37 der vorliegenden Untersuchung.
 - 8) Becker, aaO S. 723

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unter dem Einfluß des Sozialstaatsprinzips

Mag sich auch der gegenwärtige wesentliche Inhalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts von den Wesensmerkmalen der Selbstverwaltungs-idee, wie sie in der Zeit des 19. bis zu Beginn dieses Jahrhunderts bestand, grundlegend unterscheiden ¹⁾, so kann die Frage, ob diese Wandlung einen grundgesetzwidrigen Zustand herbeigeführt hat, nicht aus dem Inhalt der Verfassungsnorm des Art. 28 Abs. 2 GG und dem Wesen der institutionellen Garantie allein beantwortet werden. Gerade der dynamische Charakter der institutionellen Garantie und ihre spezifische Anpassungsfähigkeit erfordern es, diese Wandlung im Zusammenhang mit den in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG statuierten Verfassungsverpflichtungen zum sozialen Bundesstaat, zur Demokratie und zum sozialen Rechtsstaat zu sehen ²⁾. Die Frage, ob und inwieweit diese Verfassungsverpflichtungen die Zielsetzung und Begrenzung für die Verwirklichung der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung bilden und daher bei einer Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG ebenfalls einer Interpretation bedürfen, wird daher im Folgenden zu beantworten sein.

Als Begründung dafür, daß dem wesentlichen Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie heute nicht mehr so sehr die auf Eigenverantwortung und Freiwilligkeit beruhende unterschiedliche Gestaltung des gemeindlichen Eigenlebens, die "Gemeindeindividualität" ³⁾ entspricht, sondern die gleichmäßige Erfüllung von Mindestanforderungen der Daseinsvorsorge und damit verbunden eine gleichmäßigere Finanzausstattung der Gemeinden mit Hilfe von Finanzausgleichungen im Vordergrund steht, werden insbesondere die grundgesetzliche Verpflichtung zum Sozialstaat ⁴⁾, wie sie in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zum Ausdruck gekommen ist, und der verfassungsrechtliche Hinweis auf die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72

-
- 1) Köttgen, Spielraum, S. 47, spricht von einem evidenten Widerspruch zwischen der verfassungsrechtlichen Konzeption des Art. 28 Abs. 2 GG und der "Realanalyse" etwa im obigen Sinne und fragt, "ob der traditionsbefangene Art. 28 Abs. 2 GG nicht doch auf einer argen Verkenntnis der Aspekte des Verwaltungsrechts im Industriezeitalter beruht".
 - 2) So im Ergebnis Becker, Finanzausgleich, S. 26
 - 3) Gönnerwein, aaO S. 41
 - 4) Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136; ders., AfK 1964, 23; Peters, aaO S. 440

Abs. 2 Nr. 3 u. Art. 106 Abs. 4 Nr. 3 GG) herangezogen ¹⁾.

Um den Einfluß des Sozialstaatsprinzips auf die Auslegung des Wesensgehaltes der Selbstverwaltungsgarantie festzustellen, bedarf vorab die Frage einer Antwort, in welchem Rangverhältnis die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung und das Sozialstaatsprinzip zueinander stehen. Ähnlich stellt Köttgen fest, daß nunmehr, nachdem das Grundgesetz neben dem sozialen Rechtsstaat auch einen sozialen Bundesstaat ausdrücklich anerkannt habe, das Rangverhältnis zwischen der durch Selbstverwaltung und Bundesstaat repräsentierten innerstaatlichen Gliederung und dem Sozialstaatsprinzip besonderer Überprüfung bedürfe ²⁾. Hat das Grundgesetz dem Prinzip des Sozialstaats einen höheren Wertgehalt eingeräumt als dem institutionell geschützten Selbstverwaltungsrecht, besteht ein umgekehrtes Wertverhältnis oder muß gar von einer Antinomie zwischen der Selbstverwaltungsgarantie und dem Sozialstaatsprinzip gesprochen werden? Zu der Beantwortung dieser Frage können möglicherweise Begriff und Rechtscharakter des Sozialstaatsprinzips beitragen, auf die daher im Folgenden kurz eingegangen werden soll.

I. Begriff und Rechtscharakter des Sozialstaatsprinzips

Die Deutungen, die Begriff und Rechtscharakter des Sozialstaatsprinzips ³⁾ in der Rechtslehre und Rechtsprechung gefunden haben, sind vielfältig und durch große Gegensätze gekennzeichnet ⁴⁾ ⁵⁾. Es erscheint nicht notwen-

1) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 705

2) Köttgen, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S. 71 f.

3) Der Begriff des sozialen Rechtsstaats geht auf einen Vorschlag des Abgeordneten Carlo Schmid zurück. (Vgl. Abendroth, Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats, S. 282)

4) Vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen bei Gerber, AöR 81, 1 ff. und Reuss, Sozialstaatsprinzip, S. 8 ff.

5) Die Deutungen reichen von den Auffassungen, das Sozialstaatsprinzip stelle lediglich einen "substanzlosen Blankettbegriff" ohne praktisch bedeutsame Rechtsfolgen dar (Grewé, DRZ 1949, 349 (351)), es handle sich um einen "proklamierten Verfassungssatz ohne Aktualisierung" (Ipsen, Grundgesetz, S. 10 f.), oder es stelle nur ein ethisches Postulat dar (vgl. im einzelnen Reuss, aaO S. 8 f.) bis zu der Meinung, das Sozialstaatsprinzip sei unmittelbar geltendes Verfassungsrecht (z. B. Bachof, VVDStRL 12, S. 37 ff.)

dig, im Rahmen dieser Untersuchung auf alle Meinungen im einzelnen einzugehen. Vielmehr sollen nur die wichtigsten Auffassungen kurz dargestellt werden.

Die Auffassungen stimmen weitgehend nur insofern überein, als sie in der Sozialstaatsklausel nicht nur einen Programmsatz für den Gesetzgeber ¹⁾, sondern auch einen Auslegungsgrundsatz für Gesetze, eine Gestaltungsmaxime für die Fortentwicklung der Rechtsordnung sehen ²⁾. So müssen nach Bachof ³⁾ alle Grundrechte im Licht der Sozialstaatlichkeitserklärung gesehen und ausgelegt werden. Nach Abendroth ⁴⁾ gilt dies auch dann, wenn die Rechtssätze älteren Rechtsschichten angehören als der Rechtsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit, auf den sie nunmehr nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bezogen werden. Auch Scheuner ⁵⁾ sieht in der Sozialstaatsklausel nicht nur eine unverbindliche Erklärung, sondern eine als Verfassungsrecht verbindliche Auslegungsrichtlinie, die ebenso wie die Grundsätze der Art. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 20 GG einen Maßstab bei der Auslegung der Grundrechte bildeten und zu den unveränderlichen Bestandteilen des Grundgesetzes gehörten ⁶⁾. Die große Bedeutung der Sozialstaatsklausel als verbindliche Auslegungsregel ist auch wiederholt vom Bundesverfassungsgericht ⁷⁾ und vom Bundesverwaltungsgericht ⁸⁾ mit der Maßgabe hervorgehoben worden, daß sie als verfassungsrechtliche Grundentscheidung einzelnen Verfassungsbestimmungen insofern übergeordnet sei, als sie die Pflicht begründete, die Normen so auszulegen, daß sie mit dieser Grundentscheidung des Verfassungsgebers vereinbar seien ⁹⁾. Das Bundesarbeitsgericht ¹⁰⁾ sieht in dem "unabänderlichen Prinzip der Sozialstaatlichkeit" eine positive Verfassungsnorm, die als normatives Bekenntnis zum

1) Maunz, Staatsrecht, S. 66

2) Abendroth, aaO S. 281; Leibholz, Strukturprobleme, S. 131; Leibholz-Rinck, GG, Art. 20 Rdnr. 12; Scheuner, Grundfragen, S. 154

3) Bachof, VVDStRL 12, S. 37 f.

4) Abendroth, aaO S. 281

5) Scheuner, AfK 1962, 149 (154); ders., Institutionelle Garantien, S. 96

6) Scheuner, Institutionelle Garantien, S. 96

7) BVfG v. 19. 12. 1951, E 1, 97 (104); v. 18. 11. 1954, E 4, 96 (102); v. 12. 11. 1958, E 8, 274 (329); v. 26. 11. 1964, E 18, 257 (267 u. 273)

8) BVwG v. 3. 6. 1958, NJW 1958, 1601; v. 14. 1. 1959, E 8, 98 (103)

9) Vgl. auch Partsch, Verfassungsprinzipien, S. 13

10) Grundlegend BAG v. 14. 7. 1954, E 1, 51

Sozialstaat eine entscheidende Bedeutung habe ¹⁾. Über die Annahme eines verbindlichen Interpretationsgrundsatzes hinaus wird die Auffassung vertreten, daß die Sozialstaatsklausel unmittelbar geltendes Verfassungsrecht sei. So sehen v. Mangoldt-Klein ²⁾ im Sozialstaatsprinzip einen obersten Rechtsgrundsatz des Verfassungsrechts für die gesamte Rechtsordnung. Auch Abendroth ³⁾ mißt das gesamte geltende Gesetzes- und Verfassungsrecht im Geltungsbereich des Grundgesetzes an dem Grundsatz der Sozialstaatlichkeit. Durch diesen Rechtsgrundsatz habe sich der Grundgesetzgeber dazu bekannt, das überkommene Gedankengut des liberalen Rechtsstaates umzugestalten ⁴⁾, und endgültig mit der Vorstellung gebrochen, daß Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in eigenem freiem Spiel Gerechtigkeit schaffen könnten ⁵⁾. Auch Huber sieht in der Sozialstaatsklausel eine "Fundamentalnorm, der absolute Unverbrücklichkeit auch gegenüber der verfassungsändernden Gewalt zugesichert" sei ⁶⁾. Mit Abendroth teilt er die Auffassung, daß in dem Sozialstaatsprinzip eine Absage an die frühere Vorstellung liege, daß dem Wesen der Demokratie absolute Wertfreiheit entspreche und der Sozialstaatsbegriff ein bloß formales Prinzip im bürgerlich-liberalen Rechtsstaat darstelle ^{7) 8)}.

II. Sozialstaatsprinzip und Selbstverwaltungsgarantie als verfassungsgewolltes Spannungsverhältnis

Der Versuch, aus den unterschiedlichen Auffassungen über Begriff und Rechtscharakter des Sozialstaatsprinzips unmittelbar Folgerungen auf sein Rangverhältnis zur Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung zu ziehen,

-
- 1) Vgl. zu dieser Auffassung die Kritik von Forsthoff, Umbildung, S. 161 ff., der ebenso wie Klein, ZgesStW 106, 390 (403 f.) den Sozialstaatsgrundsatz als Rechtsbegriff ablehnt.
 - 2) v. Mangoldt-Klein, Art. 20 Anm. VII, 2 b
 - 3) Abendroth, aaO S. 281; ders. in Sultan-Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat, S. 82
 - 4) Abendroth, Begriff des sozialen und demokratischen Rechtsstaats, S. 287
 - 5) Abendroth, aaO S. 288
 - 6) Huber, DÖV 1956, 200
 - 7) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 1, S. 36
 - 8) Eine extreme, wenn auch mit großer Zurückhaltung vertretene Auffassung sieht in dem Sozialstaatsprinzip eine unmittelbare Anspruchsgrundlage. Zu Einzelheiten vgl. Reuss, aaO S. 11 mit ausführlichen Nachweisen.

ist zum Scheitern verurteilt. Sieht man in der Sozialstaatsklausel eine verbindliche Auslegungsregel, so begründet das zwar die Pflicht, den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts unter dem Blickwinkel der Sozialstaatsklärung zu betrachten und so auszulegen, daß er mit diesem Verfassungsgrundsatz übereinstimmt. Will man daraus aber bereits eine Feststellung darüber treffen, in welchem Rangverhältnis beide Verfassungsnormen zueinander stehen, so darf man der Sozialstaatserklärung gegenüber der Selbstverwaltungsgarantie nicht wie jeder anderen Auslegungsregel nur einen subsidiären Charakter zuerkennen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht gerade betont, daß das Sozialstaatsprinzip als verfassungsrechtliches Leitprinzip anderen Verfassungsbestimmungen übergeordnet sei. Die Frage aber, ob das Sozialstaatsprinzip daher zu einer wesentlichen Veränderung des Charakters der auszulegenden Norm des Art. 28 Abs. 2 GG führen darf, wird damit nicht beantwortet.

Auch die Auffassungen, die in der Sozialstaatsklausel einen obersten Rechtsatz des Verfassungsrechts für das gesamte geltende Gesetzes- und Verfassungsrecht sehen, führen zu keinem anderen Ergebnis. Vielmehr liegt es nahe, mit Rücksicht auf den liberal-rechtsstaatlichen, auf dem gewaltenteilenden Prinzip beruhenden, individualistischen Charakter der Selbstverwaltungsgarantie ¹⁾ von einem kaum lösbaren Widerspruch zwischen Sozialstaatsprinzip und Selbstverwaltungsgarantie zu sprechen ²⁾. So ist Weber der Auffassung, der Sozialstaat sei seiner Tendenz nach exekutivistischer Staat, Verwaltungsstaat und dem liberalen Staatsverständnis entschieden entgegengesetzt. Für die Freiheit der Lebensentfaltung und Lebensverantwortung, die die Grundrechte sichern wollten, lasse das Sozialstaatsprinzip wenig Raum ³⁾. Mit seinem inneren Zwang zur Totalität sei es nicht darauf angelegt, sich mit der Lebenswelt individueller Daseinsverantwortung und gewaltenteilender Machtaufhebung versöhnlich zu verbinden ⁴⁾. Zwar bezieht sich die Auffassung Webers nur auf den liberal-rechtsstaatlichen Charakter der Grundrechte. Ihrem Inhalt nach läßt es sich jedoch auf die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung ausdehnen, da auch dieser Garantie eine liberal-rechtsstaatliche Staatsauffassung zu-

1) Thieme, ZgesStW 113, 285

2) Klein, ZgesStW 106, 390 (398 f., insbesondere auch 400 u. 403); Thieme, aaO S. 294 u. 299; Weber, Spannungen, S. 147 f.; Forsthoff, Umbildung, S. 168

3) Weber, aaO S. 147

4) Weber, aaO S. 148; ähnlich Thieme, aaO S. 289 f.

grunde liegt ¹⁾. Würde dies zu einer Unvereinbarkeit des Selbstverwaltungsprinzips und der sozialstaatlichen Entwicklung zur Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Nivellierung des sozialen Gefälles zwischen den Gebietskörperschaften, zu einem der Verfassung widersprechenden, unüberbrückbaren Gegensatz zwischen dem Sozialstaatsprinzip einerseits und dem Selbstverwaltungsrecht andererseits führen, so wäre eine Verfassungsänderung auf der Grundlage und im Rahmen des Art. 79 GG erforderlich ²⁾. Ein derart unlösbares Spannungsverhältnis zwischen den beiden Verfassungsnormen besteht jedoch nicht. Das Grundgesetz hat das Sozialstaatsprinzip nicht absolut bestimmt, sondern durch die Formeln "sozialer Rechtsstaat" und "sozialer Bundesstaat" in eine untrennbare Verknüpfung mit dem Rechts- bzw. Bundesstaatsprinzip gesetzt. Insbesondere die Formel "sozialer Bundesstaat" gewährleistet einen Staats- und Verfassungstypus, der auf der dialektischen Zusammenfügung des sozialen Prinzips und des bundesstaatlichen Gedankens beruht, der ebenso wie der Selbstverwaltungsgedanke nicht nur auf eine Dekonzentration der Macht in Richtung einer Machtbegrenzung und -einschränkung hinzielt ³⁾, sondern mit der Eigenstaatlichkeit gleichzeitig das Prinzip individueller Sonderung verbindet. Der dem sozialen Prinzip innewohnende Gedanke der Einheitlichkeit und des gerechten Ausgleichs wird immer im Gegensatz zu der individualistischen Tendenz des bundesstaatlichen Prinzips und des Selbstverwaltungsgrundsatzes stehen. Dieses verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis löst aber keine Verfassungsänderung mit der Folge des Art. 79 Abs. 3 GG aus. Die Verfassung lebt vielmehr in ihrem Kern von der fruchtbaren Wechselwirkung des Gegensätzlichen ⁴⁾. Sie fordert auf, eine Synthese zwischen den antithetischen Prinzipien der zur individuellen Sonderung führenden Selbstverwaltung auf Gemeinde- oder Länderebene und dem zur Einheitlichkeit strebenden Grundsatz der Sozialstaatlichkeit zu bilden. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Prinzipien ist gewollt, genauso wie das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Gleich-

1) Becker, KomHdbch I, S. 120; Peters, Grenzen, S. 43; Stern-Püttner, Gemeindenwirtschaft, S. 146 ff. mit ausführlichen Nachweisen

2) Becker, BayVB1, 1961, 65 (70)

3) Thieme, aaO S. 289

4) Huber, aaO S. 203

heit ¹⁾. Das führt zu einer Modifikation in zweierlei Richtung: Die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips steht unter der grundgesetzlichen Effektivität des Bundesstaates und der Selbstverwaltungsgarantie ²⁾. Andererseits darf in der Verfassungswirklichkeit dem Selbstverwaltungsrecht der Länder und Gemeinden nicht unbegrenzt Raum und Entfaltungsmöglichkeit gegeben werden, so daß es zu einem unvertretbaren sozialen Gefälle kommt, das bei zumutbarem Ausgleich zwischen den einzelnen Körperschaften hätte vermieden werden können. Die Sozialstaatsverpflichtung zielt auf die Gestaltung des Gemeinwohls in Gerechtigkeit ab. Das aber erfordert den Ausgleich in den Gemeinden nicht weniger als zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ³⁾. Soziale Gerechtigkeit bedeutet die Verpflichtung zum Ausgleich und zur Austeilung der erforderlichen Lebensgüter an die wirtschaftlich schwachen Gebietskörperschaften, ein Gebot sozial-gerechter Gemeinschaftsgestaltung im Staat und eine Bindung an das Gemeinwohl ⁴⁾. Eine Synthese zwischen Selbstverwaltung und Sozialstaatlichkeit kann sich aber nur dann bilden, wenn in der Verfassungswirklichkeit den im gemeindlichen Bereich wirkenden Kräften Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden, die es ihnen gestatten, alle Aufgaben im Sinne einer fruchtbaren Wechselbeziehung sozialstaatlicher Gesichtspunkte und selbstverantwortlicher Tätigkeiten zu gestalten. Dieses Ziel wird unter anderem dann nicht erreicht, wenn Bund oder Länder durch Übertragung von Auftragsangelegenheiten oder Weisungsaufgaben einen größeren Einfluß auf die Gestaltung des gemeindlichen Aufgabenbereiches gewinnen, als zur sozialen Integration unbedingt erforderlich ist. Mögen Bund und Länder in der Wirklichkeit auch häufig einen derartigen Einfluß auf die Ausgestaltung des Selbstverwaltungsbereichs der Gemeinden nehmen ⁵⁾, mag der Ge-

1) Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 16 f. Ähnlich Raiser, JZ 1958, 1 (5 f.), wenn er -bezogen auf Art. 2 Abs. 1 GG -sagt: "Die Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 GG und das Prinzip der Sozialstaatlichkeit verhalten sich zueinander nicht wie Regel und beschränkende Ausnahme, sondern wie These und Antithese im dialektischen Prozeß der Verwirklichung unseres Staates; sie lassen sich nicht isolieren, sondern sind einander zugeordnet zu einer spannungsreichen, nicht vorgegebenen, sondern uns allen aufgegebenen Einheit".

2) Becker, BayVBl. 1961, 65 (70)

3) Becker, Finanzausgleich, S. 26; ders., Kommunale Selbstverwaltung, S. 690 f.

4) Becker, Selbstverwaltung des Volkes, S. 554; Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, S. 7

5) Vgl. dazu Becker, Der Europäische Gemeindetag 1964, 49 f.

sichtspunkt der sozialen Integration in vielen Fällen das Selbstverwaltungsprinzip überlagern, so folgt daraus noch nicht, daß die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kern etwa den Charakter einer "mittelbaren Selbstverwaltung" angenommen hätte ¹⁾. Zwar bedeutet der dem Sozialstaatsprinzip innewohnende Gedanke der sozialen Integration aller Gemeinwesen zum Wohl des Einzelnen innerhalb der Gemeinschaft, daß nicht mehr die Behauptung der Freiheit und Unabhängigkeit gegenüber dem Staat im Vordergrund der Verfassung steht, sich der Schwerpunkt vielmehr auf eine gesicherte Teilhabe an staatlichen Leistungen innerhalb der hoheitlichen Sphäre verlagert hat ²⁾. Daraus folgt nach dem Inhalt des Grundgesetzes jedoch nicht, daß die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ebenso gut auch vom Staat erfüllt werden könnten ³⁾. Die verfassungsrechtliche Garantie eines in seiner Grundsubstanz unantastbaren, eigenverantwortlich zu regelnden Aufgabenbereichs ist bewußt in ein Spannungsverhältnis zu der auf dem Integrationsgedanken beruhenden staatlichen Verwaltung gesetzt worden. Die Abschirmung des gemeindlichen Wirkungskreises gegenüber dem Staat hätte keinen Sinn, wenn die Gemeindeverwaltung nur eine andere Form der Staatsverwaltung wäre ⁴⁾.

Zweites Kapitel

Die gemeindlichen Pflicht- und Weisungsaufgaben und ihre Bedeutung für den Umfang der gemeindlichen Eigenverantwortung

Nur im Bereich der sog. freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besitzen die Gemeinden die Entschlußfreiheit über das Ob und das Wie kommunaler Aufgabenerfüllung, die ihnen die Verfassung in Art. 28 Abs. 2 GG mit der Garantie der Allseitigkeit des Wirkungskreises und der Eigenverantwortlichkeit im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft zugesichert hat. Jedoch wer-

-
- 1) Vgl. zum Begriff der "mittelbaren Staatsverwaltung" Forsthoff, Lehrbuch, S. 411 ff. Köttgen, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S. 15, betrachtet die Selbstverwaltung als "qualifizierte Sparte mittelbarer Staatsverwaltung".
 - 2) Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, S. 42
 - 3) Auf dieser Vorstellung beruht der Begriff der "mittelbaren Staatsverwaltung". Vgl. Gönnenwein, aaO S. 63 mit Verweis auf Rietdorf, DÖV 1959, 671
 - 4) Gönnenwein, aaO S. 64

den die Gemeinden auch dort, wo sie eine Aufgabe freiwillig übernehmen, in wachsendem Umfang bei der Durchführung an staatliche Gesetze gebunden mit der Folge einer bedenklichen Einengung ihrer Eigenverantwortlichkeit. Berücksichtigt man darüber hinaus jene "freiwilligen" Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden zwar rechtlich nicht verpflichtet sind, denen sie sich aber aus Gründen des öffentlichen Bedürfnisses heute tatsächlich nicht entziehen können, so besteht auch innerhalb dieses Aufgabengebietes kaum noch eine allumfassende gemeindliche Eigenverantwortlichkeit. Kann von einer echten Freiwilligkeit auch im Rechtssinne kaum mehr gesprochen werden ¹⁾, so fehlt diese im Bereich der gemeindlichen Pflichtaufgaben - seien es nun die gesetzlich vorgeschriebenen Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten - nahezu ganz. Fehlt den Gemeinden aber die Entscheidungsgewalt darüber, ob sie eine Aufgabe durchführen wollen, so fehlen auch die Voraussetzungen für eine gemeindliche Einnahmenhoheit, denn für eine eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung ist nur dann eine Einnahmenhoheit erforderlich, wenn den Gemeinden neben dem Wie auch die Entscheidung über das Ob der Durchführung einer Aufgabe überlassen bleiben soll ²⁾. Beschränkt sich der Raum für die Entfaltung gemeindlicher Initiative lediglich auf die Art und Weise der Durchführung der pflichtigen Aufgaben, so darf nur in diesem Rahmen die gemeindliche Finanzhoheit ³⁾ nicht wesentlich beschränkt werden. Allerdings richtet sich die Zulässigkeit derartiger Beschränkungen der eigenverantwortlichen Ausgabengestaltung der gemeindlichen Haushalte nach dem Umfang, in welchem die Gemeinden bei der Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich tätig werden dürfen. Dieser Umfang ist unterschiedlich groß, je nachdem ob es sich bei der Durchführung der Angelegenheiten um Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten handelt.

1) Gönnerwein, aaO S. 87

2) Wixforth, aaO S. 26

3) Im Sinne des dieser Untersuchung zugrunde liegenden Begriffs, d. h. als eigenverantwortliche Finanzwirtschaft und Haushaltsführung, vergleichbar der sog. Ausgabenhoheit der Gemeinden,

§ 20

Selbstverwaltungsaufgaben als Pflichtaufgaben

Zwar gehören auch die sog. pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ¹⁾ zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, auf die sich die Garantie der Eigenverantwortlichkeit erstreckt. Im Gegensatz zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besteht aber für die Durchführung dieser Angelegenheiten ein derartiges öffentliches Interesse, daß es nicht in das Belieben der Gemeinden gestellt werden darf, ob sie diese Aufgaben durchführen wollen. Der Gesetzgeber schreibt daher den Gemeinden die Übernahme einer solchen Aufgabe mit örtlichem Charakter vor ²⁾ und begründet damit ein Pflichtenverhältnis zwischen Land und Gemeinde, gleichgültig, ob die einzelne Aufgabe vom Bund oder vom Land auferlegt worden ist ³⁾. Die Pflichtaufgaben sind jedoch nicht etwa Auftragsangelegenheiten besonderer Art ⁴⁾, sondern bleiben Selbstverwaltungsaufgaben, sofern sie Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind ⁵⁾. Die Gemeinden führen die Pflichtaufgaben daher nach eigenem Ermessen als gesetzesfreie Verwaltung durch ⁶⁾, sie bestimmen grundsätzlich selbst Art und Weise der Durchführung. Ein Weisungsrecht des Staates besteht nicht; seine Aufsichtsbefugnis geht über eine Gesetzmäßigkeitskontrolle nicht hinaus ⁷⁾. Die eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis der Gemeinden wird allerdings tatsächlich in mannigfacher Weise durch gesetzliche Vorschriften eingeschränkt. Diese Einschränkungen können unter anderem so weit gehen, daß die Gebietskörperschaften bei Erfüllung der gesetzli-

-
- 1) Wolff, VerwR I § 4 I, c 1 S. 24, spricht von pflichtiger gesetzesabhängiger Eigenverwaltung. Er bringt damit die grundsätzliche Bindung der öffentlichen Gewalt an die Gesetze zum Ausdruck. Vgl. auch Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 719
 - 2) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 142. Die Pflichtbegründung erfolgt durch ein formelles Gesetz. Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 nWGemO.
 - 3) Wenn ein Bundesgesetz eine Pflicht der Gemeinden begründet, so wird dadurch kein Pflichtenverhältnis zwischen Bund und Gemeinden hergestellt. Dem steht entgegen, daß die Gemeinden Bestandteile der Länder sind. Ausdrücklich jetzt §§ 15 u. 16 des Landesorganisationsgesetzes NW v. 10. Juli 1963 (GVBl. 421)
 - 4) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 531
 - 5) bayVwGH v. 18. 3. 1964, BayVBl. 1964, 231; Becker, HomHdbch I, S. 132; Gönnerwein, aaO S. 89
 - 6) Gönnerwein, aaO S. 92
 - 7) Gönnerwein, aaO S. 93; Wolff, aaO S. 24

chen Tatbestandsvoraussetzungen lediglich gesetzlich vorgeschriebene Vollzugsfunktionen wahrzunehmen haben ¹⁾. In diesen Fällen beschränkt sich die eigenverantwortliche Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgabe auf die Prüfung der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen ²⁾. Darüber hinaus verpflichten einige Gesetze die Aufsichtsbehörden, die Aufsicht über einzelne Selbstverwaltungsaufgaben nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit gemeindlicher Tätigkeit auszudehnen ^{3) 4)}.

Zwar sind bei der Durchführung gemeindlicher Pflichtaufgaben einer Finanzhoheit der Gemeinden insoweit enge Grenzen gesetzt, als in der Begründung einer Selbstverwaltungsaufgabe als Pflichtaufgabe gleichzeitig bereits eine Entscheidung des Staates über die Verwendung der zur Durchführung dieser Aufgabe erforderlichen Mittel liegen kann. Es würde jedoch eine unzulässige Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Ausgabenwirtschaft bedeuten, wenn den Gemeinden die zur Erfüllung der pflichtigen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel insgesamt oder für jede einzelne Aufgabe derart gesondert von den Ländern zugewiesen würden, daß die Gebietskörperschaften auch über die Art und Weise der Durchführung einer Pflichtaufgabe keine Entscheidungsfreiheit mehr hätten. Können die Gemeinden grundsätzlich über die Art und Weise der Durchführung der ihnen zur Pflicht gemachten örtlichen Aufgaben frei bestimmen, so darf dieses Recht nicht noch dadurch eingeschränkt werden, daß die Länder über die Zuweisung der Finanzmittel hinaus wesentlichen Einfluß auf die Durchführung der Aufgabe gewinnen. Dies kann vornehmlich dadurch geschehen, daß sich die Länder durch Gewährung von Bedarfszuweisungen oder Zweckzuschüssen zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ein Mitspracherecht sichern. Die Gefahr, die dieses finanzielle Mitspracherecht der Länder mit sich bringt, liegt darin, daß die Auflagen und Bedingungen, die in der Praxis mit den Zweck- und Bedarfszuweisungen in

1) Becker, KomHdbch I, S. 132; Gönnerwein, aaO S. 88

2) Vgl. die umfassende Regelung im BSHG.

3) Becker, aaO S. 132; vgl. z. B. das Gesetz zum Schutz des Waldes v. 31. März 1950 (GS NW, 782) i. V. m. der Waldschutzverordnung v. 28. November 1950 (GS NW, 782) und der Waldwirtschaftsverordnung vom gleichen Tag (GS NW, 787), das u. a. die Gemeinden in bezug auf die Nutzung ihres Waldes erheblichen sachlichen Beschränkungen unterwirft.

4) Auch der Genehmigungsvorbehalt, die Ausnahmegewilligung und andere Rechtsbeschränkungen nach den Grundsätzen der Rechts- und Zweckmäßigkeit wirken sich auf die eigenverantwortliche Durchführung der gemeindlichen Angelegenheiten aus.

der Regel verbunden sind ¹⁾, im einzelnen derart ausgestaltet werden, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Haushaltsführung nicht mehr bestimmen können, wie die Aufgaben durchzuführen sind, welche Aufwendungen sie für welche bestimmten Zwecke machen wollen. Erhält das Mitspracherecht der Länder auf diese Weise den Charakter einer Zweckmäßigkeitskontrolle, führt es also zu einer im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden unzulässigen Fachaufsicht, so kann darin ein Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG liegen ²⁾. Auch in diesem Zusammenhang gilt für den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit bei der Durchführung der Pflichtaufgaben die Modifikation durch die Sozialstaatsklausel. Staatliche Auflagen und Bedingungen sind daher insoweit zulässig, als sie nur dazu dienen, ein sozial-gerechtes Leistungsniveau der Gemeinden bei der Erfüllung von Mindestaufgaben öffentlicher Daseinsvorsorge sicherzustellen, darüber hinaus aber die Art und Weise der weiteren Durchführung der Aufgaben der gemeindlichen Initiative vorbehalten bleibt.

§ 21

Die übertragenen Aufgaben

Während bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wenigstens die Durchführung noch Raum für ein eigenverantwortliches Tätigwerden der Gemeinden und Gemeindeverbände läßt, besteht ein solcher Raum bei der Erfüllung der übertragenen Aufgaben nicht mehr.

Als übertragene Aufgaben werden einmal die sog. Auftragsangelegenheiten

-
- 1) Vgl. Fischer, GemH 1953, 61 f.; Junker, Gemeinschaftsaufgaben, S. 86; vgl. z. B. die vorläufigen Richtlinien für die Gewährung von Straßenbaumaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, mBl NW 1962, 311 f.
 - 2) Das finanzielle Mitspracherecht der Länder, das der Sachverantwortung der Gemeinden (vgl. dazu Köttgen, DÖV 1953, 358 ff.) im Bereich der Pflichtaufgaben widerspricht, hat besonders die sog. Gemeinschaftsaufgaben zu einem Streitgegenstand der Rechtslehre werden lassen. (Vgl. dazu insbesondere Junker, Gemeinschaftsaufgaben, S. 79 ff.; Hacker, DÖV 1954, 449 (451); ders., KomHdbch III S. 432 f.). Auf die Frage, inwieweit Zuschüsse zu den sog. Gemeinschaftsaufgaben die Garantie der Eigenverantwortlichkeit verletzen können, wird in anderem Zusammenhang noch näher eingegangen.

ten bezeichnet. Es handelt sich um Angelegenheiten, die der Bund und die Länder ¹⁾ aus ihrem Aufgabenkreis den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur auftragsweisen Besorgung übertragen haben ²⁾. Die Verwaltung der Auftragsangelegenheiten obliegt den Gemeinden und Gemeindeverbänden wie staatlichen Unterbehörden in unbeschränkt weisungsgebundener Abhängigkeit von den staatlichen Oberbehörden und Mittelbehörden. Diese Behörden üben Rechtsaufsicht und Fachaufsicht aus ³⁾. Die Fachaufsicht läßt eine Zweckmäßigkeitskontrolle zu und enthält ein Weisungsrecht, das allgemeiner Art sein, sich aber auch auf die Behandlung eines Einzelfalles erstrecken und in Form eines Verwaltungsaktes ergehen kann ⁴⁾. Nur soweit Weisungen nicht ergangen sind, besitzen die Gemeinden eigene Entscheidungsgewalt ⁵⁾. Sieht man einmal davon ab, daß die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Dienstkräfte, Einrichtungen und Mittel von den Gemeinden und Gemeindeverbänden eigenverantwortlich bereitgestellt werden ⁶⁾, so bietet die Erfüllung der Auftragsangelegenheiten keinen Raum für ein eigenverantwortliches Tätigwerden der kommunalen Gebietskörperschaften. Es bedeutet daher keine unzulässige Einschränkung gemeindlicher Finanzhoheit, wenn den Gemeinden die zur Erfüllung der Auftragsangelegenheiten erforderlichen Finanzmittel insgesamt oder für jede einzelne Aufgabe gesondert von den Ländern zugewiesen werden ⁷⁾. Auch mit den Zuweisungen verbundene besondere Auflagen und Bedingungen sind daher, soweit sie nicht etwa die Organisationsgewalt oder Personalhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände wesentlich beeinträchtigen, in vollem Umfang zulässig.

Inwieweit die von den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bei der Neuordnung ihres Verfassungsrechts nach 1945 anstelle der Auftragsangelegenheiten eingeführten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ⁸⁾ ebenfalls zu den Aufgaben des

-
- 1) Gönnerwein, aaO S. 93 f.; Wolff, VerwR II, § 86 IX a S. 162
 - 2) Wolff, aaO S. 162
 - 3) Wolff, aaO S. 162; Gönnerwein, aaO S. 103
 - 4) Gönnerwein, aaO S. 103; Pagenkopf, Einführung, S. 84
 - 5) § 62 Abs. 1 Nr. 5 ndsGemO sieht sogar vor, daß die Erledigung übertragener Aufgaben ganz in das Ermessen der Gemeinden gestellt wird.
 - 6) Wolff, aaO S. 162
 - 7) In einem Fall des Art. 106 Abs. 7 GG erfolgt der Ausgleich durch eine Zuweisung des Bundes unmittelbar.
 - 8) Art. 71 Abs. 3, 75 Abs. 2 bwVf.; § 2 Abs. 3 bwGemO; §§ 3 u. 4 heGemO; nach § 4 Abs. 2 heGemO beschränken sich die Weisungen auf allgemeine Anordnungen. Art. 78 Abs. 4 nwVf.; § 3 Abs. 2 nwGemO; § 3 Abs. 2 schlhGemO, § 130 Abs. 1 schlhGemO

übertragenen Wirkungskreises zählen, ist in Rechtslehre und Rechtsprechung umstritten ¹⁾. So werden die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung teilweise zu den Selbstverwaltungsaufgaben gezählt ²⁾, zum Teil als "Zwischending zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten" ³⁾ oder als neue Gattung von Auftragsangelegenheiten unter gemilderter Aufsicht ⁴⁾ betrachtet. Die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung enthalten grundsätzlich kein unbeschränktes Weisungsrecht des Staates mehr wie die Auftragsangelegenheiten alter Prägung. Es ist vielmehr Aufgabe des einzelnen Übertragungsgesetzes, den Umfang der staatlichen Aufsicht festzulegen ⁵⁾. Daraus ergibt sich eine bisher bei den Auftragsangelegenheiten weitgehend unbekannte Abstufungsmöglichkeit hinsichtlich der Reichweite der Weisungen, der Fachaufsicht ⁶⁾. Soweit sich Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung allerdings dem Gegenstand nach weitgehend decken, ist rechtlich kaum ein Wesensunterschied zwischen einer Pflichtaufgabe mit unbeschränktem Weisungsrecht und einer Auftragsangelegenheit alter Art zu erkennen ⁷⁾.

Beruhet das Rechtsinstitut der Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung letztlich auf einer veränderten Grundauffassung von Gemeinde und Staat mit der Folge, daß die Gemeindeaufgaben als Einheit betrachtet werden, so vermag diese Auffassung dennoch die alte Unterscheidung von eigenen und übertragenen Aufgaben nicht zu ersetzen ⁸⁾. Wenn die Landesverfassungen im Grundsatz noch ausnahmslos von dieser alten Zweiteilung ausgehen, so heißt das, daß für mancherlei Maßnahmen des Gesetzgebers, insbesondere auf dem Gebiet des Finanz- und Lastenausgleichs, die Frage nach der Herkunft einer Gemeindeaufgabe noch von ausschlaggebender Be-

-
- 1) Vgl. dazu Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung des Landes NW, Art. 78, Anm. 10 (S. 541 f.)
 - 2) Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des BVfG und BVwG, S. 209; Rietdorf, DVBl. 1958, 344 f.; Geller-Kleinrahm-Fleck, aaO (S. 542)
 - 3) OVG Münster v. 15. 7. 1958, OVGW 13, 356; Wolff, VerwR II, § 86 IX b, S. 162
 - 4) Kottenberg, Gemeindeordnung NW, S. 67 ff.; Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S. 79 ff. mit weiteren Nachweisen.
 - 5) Loschelder, Gemeindeordnungen, S. 17
 - 6) Gönnerwein, aaO S. 106
 - 7) Stern, BK, Art. 28 Rdnr. 143; Gönnerwein, aaO S. 106 mit weiteren Nachweisen
 - 8) Gönnerwein, aaO S. 108 mit weiteren Nachweisen

deutung ist ¹⁾.

Erhalten die Gemeinden Zuschüsse zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, sei es als Global- oder Einzelzuweisung, so wird dadurch die gemeindliche Finanzhoheit nicht weniger als bei den Zuschüssen zu den Auftragsangelegenheiten eingeschränkt. Dies gilt auch für die mit den Zuweisungen möglicherweise verbundenen Auflagen und Bedingungen, solange ihre Wirkung sich im wesentlichen im Rahmen der staatlichen Fachaufsicht hält, wie sie in dem einzelnen Übertragungsgesetz festgelegt worden ist.

§ 22

Die sog. Gemeinschaftsaufgaben

Zwar verwenden die Finanzausgleichsgesetze der Länder auch die Begriffe freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben, Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Um die in einigen dieser Aufgabenbereiche vorhandene besonders enge Verknüpfung von staatlichen und gemeindlichen Interessen, von örtlichen und überörtlichen Einflüssen zum Ausdruck zu bringen, hat aber die Finanztheorie für diese Aufgabenbereiche den Begriff der "Gemeinschaftsaufgaben" eingeführt. Mit diesem Begriff bezeichnet sie in erster Linie die fünf Aufgabengebiete Schulen, Fürsorge, Polizei, Straßen und Gesundheitswesen, an denen Staat und Gemeinden entweder bei der Durchführung oder der Finanzierung der Aufgaben oder Durchführung und Finanzierung beteiligt sind ²⁾. Durch die gemeinschaftliche Beteiligung von Staat und Gemeinden läßt sich der Kreis der Gemeinschaftsaufgaben um weitere Aufgaben erweitern. Das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden bei diesen Aufgaben, insbesondere die Mitwirkung der Länder in Form von Vorbehalten bei Gewährung von Zweckzuschüssen, Auflagen und Bedingungen bei anderen Subventionen, Genehmigungsvorbehalten nach Maßstäben der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, sowie durch Festsetzung von Interessenquoten wird auch als

1) Gönnerwein, aaO S. 108

2) Hacker, KomHdbch III, S. 432; ders., DÖV 1954, 449 (451); Junker, Gemeinschaftsaufgaben, S. 79 ff. Statistik der Bundesrepublik Deutschland Bd. 191, S. 5

"Verwaltungsverbund" bezeichnet ¹⁾. Diese Arten finanzieller Mitbestimmung der Länder bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben und die Schwierigkeit, Umfang und Art der Beteiligung zu bestimmen und von der Aufgabe her abzugrenzen, haben zu der Auseinandersetzung über Sachverantwortung und Finanzverantwortung geführt ²⁾.

Die Beantwortung der Frage, inwieweit der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben für die oben beispielhaft aufgezählten Verwaltungsbereiche seine Berechtigung hat ³⁾, ob mit diesem Begriff nicht vielmehr nur die Angelegenheiten bezeichnet werden sollten, bei denen sowohl der Staat als auch die Gemeinden - jeder in seinem Bereich - selbstverantwortlich tätig werden ⁴⁾, würde den Rahmen dieser Untersuchung überschreiten. Es würde auch zu weit führen, auf die Auseinandersetzung über das Verhältnis von Sachverantwortung und Finanzverantwortung näher einzugehen, zumal die diesem Streit zugrunde liegende Problematik, inwieweit der Staat über den Finanzausgleich auf den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, insbesondere auf die ihnen in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Eigenverantwortlichkeit Einfluß nehmen darf ⁵⁾, auch den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildet. Ob die Selbstverwaltungsgarantie durch Finanzzuweisungen zu den Gemeinschaftsaufgaben verletzt wird, hängt ebenfalls davon ab, ob die mit ihnen verbundenen Auflagen, Bedingungen oder die Festsetzung von Interessenquoten die gemeindliche Eigenverantwortung wesentlich beeinträchtigen. Eine Abgrenzung der fünf als Gemeinschaftsaufgaben bezeichneten Aufgabengebiete im Sinne der herkömmlichen Einteilung gemeindlicher Aufgaben ⁶⁾ in freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zeigt, daß es sich bei den Gemeinschaftsauf-

1) Becker, Finanzausgleich S. 23 f.; ders., Kommunale Selbstverwaltung, S. 704; Hettlage, Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung, S. 121

2) Becker, Finanzausgleich, S. 24; zu dieser Auseinandersetzung vgl. im einzelnen Hacker, KomHdbch III S. 402 bis 405 mit ausführlichen Nachweisen.

3) Ablehnend Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 704

4) So Hacker, DÖV 1954, 449 (451)

5) Vgl. auch Junker, aaO S. 79 ff.

6) Zu der Auflösung der alten, starren Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen Gemeindeaufgaben vgl. Gönnenwein, aaO S. 107

gaben zum Teil um Pflichtaufgaben der Gemeinden ¹⁾, zum Teil um Auftragsangelegenheiten handelt ²⁾. Die Frage, welcher Umfang der gemeindlichen Eigenverantwortung bei diesen Aufgaben zukommt, ist bereits früher untersucht worden ³⁾, so daß auf diese Ausführungen verwiesen werden kann.

ZWEITER UNTERABSCHNITT

Eigenverantwortung als Maßstab für die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden

§ 23

Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben und ihr Einfluß auf die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden

Ist die eigenverantwortliche Tätigkeit der Gemeinden bei den Pflichtaufgaben nur auf die Durchführung beschränkt, haben die Gemeinden bei den Weisungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten sogar in diesem Bereich kaum Entschlußfreiheit mehr, so vermögen die für diese Aufgaben zur Verfügung gestellten Zweck- und Sonderzuweisungen, solange sich die mit den Zuweisungen verbundenen Auflagen und Bedingungen im wesentlichen im Rahmen der im einzelnen gesetzlich festgelegten Fachaufsicht halten ⁴⁾, die Garantie gemeindlicher Eigenverantwortung und damit die gemeindliche Finanzhoheit nicht wesentlich einzuschränken.

Die Gefahr, die der gemeindlichen Selbstverwaltung von diesen Aufgaben droht, liegt vielmehr in ihrer stetigen Vermehrung durch Bundes- und durch

-
- 1) Vgl. z. B. die Schulträgerschaft (§ 10 nwSchVG), die Straßenbaulast für die Gemeindestraßen (§ 47 nwLStrG)
 - 2) Vgl. u. a. die Durchführung des öffentlichen Gesundheitsdienstes in den kreisfreien Städten (§ 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens v. 3. Juli 1934 - RGBl. I, 531); die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörde in NW als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 nwOBG); die Tätigkeit der Gemeinde als Ortspolizeibehörde in Rheinland-Pfalz (§ 72 rhpfPVG).
 - 3) Vgl. §§ 22 und 23 dieser Untersuchung.
 - 4) Vgl. S. 96 dieser Untersuchung.

Landesgesetzgeber ohne Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel. Aus § 9 Abs. 1 nwGemHVO ergibt sich, daß die Finanzierung der Pflicht- und der Weisungsaufgaben Vorrang gegenüber der Finanzierung der freiwilligen Aufgaben hat ¹⁾. Die Gemeinden sind daher gezwungen, zur Erfüllung dieser Aufgaben einen immer größeren Teil ihrer Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Finanzausweisungen zu verwenden. Dies führt dazu, daß der finanzielle Spielraum für die freiwillige Übernahme von Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises immer mehr eingeengt ²⁾ und damit zugleich die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden ³⁾ eingeschränkt wird.

Die Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit bedeutet nicht nur, durch Angleichung der Finanzkraftunterschiede mit Hilfe der Finanzausweisungen alle Gemeinden gleichmäßig in die Lage zu versetzen, die Ausgaben für Pflichtaufgaben und Weisungsangelegenheiten sowie die normalen Ausgaben für die Durchführung der Verwaltungstätigkeit, vor allem die Besoldung der Bediensteten, zu bestreiten ⁴⁾. Bei einer solchen Auslegung der Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden bliebe kein Raum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und damit für eine gemeindliche Initiative. Die vom Verfassungsgeber gewollte Wechselwirkung von Sozialstaatsgedanken und Selbstverwaltungsgrundsatz verlangt zwar einen Lastenausgleich, der einen gewissen Mindestumfang gemeind-

-
- 1) § 9 Abs. 1 S. 2 nwGemHVO bestimmt, daß bei Gefährdung des Haushaltsausgleichs Ausgaben für freiwillige Ausgaben der Gemeinde nur veranschlagt und Ausgaben für neue Aufgaben dieser Art in den Haushaltsplan nur eingestellt werden dürfen, wenn und soweit ihre Abweisung im allgemeinen Interesse oder nach der besonderen Lage der Gemeinde nicht zu verantworten ist. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in den übrigen Gemeindehaushaltsverordnungen.
 - 2) Albers, AfK 1962, 65 (66); Becker, Finanzausgleich, S. 24; ders., KomHdbch I, S. 145; Berkenhoff, DVB1. 1955, 347(348); Kötting, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S. 72; Sattler, KomHdbch III, S. 5
 - 3) Zum Begriff der finanziellen Lebensfähigkeit vgl. bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)
 - 4) Wixforth, aaO S. 18 ff.; a. A. E. H. Peters, Finanzielle Sicherung, S. 30 ff., der die Gewährleistungspflicht des Bundes- und des Landesgesetzgebers auf das Existenzminimum der Gemeinden beschränkt, wozu er nur die Ausgaben für Pflicht- und für Weisungsaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten zählt.

licher Leistungen sicherstellt und daher bei finanzschwachen Gemeinden größere Ausmaße als bei finanzstarken annehmen kann. Sie bedeutet jedoch auch ebenso Raum für freiwilliges Tätigwerden der Gemeinden. Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Garantie der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises besitzt nur dann einen Sinn, wenn den Gemeinden neben ihren notwendigen Ausgaben für Pflichtaufgaben und Weisungs- bzw. Auftragsangelegenheiten noch ein gewisser finanzieller Spielraum zur Übernahme und Ausgestaltung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bleibt ¹⁾. Der vom bayerischen Verfassungsgerichtshof geprägte Begriff der finanziellen Lebensfähigkeit ²⁾ muß unter dem Gesichtspunkt eines fruchtbaren Ausgleichs zwischen beiden Grundsätzen verstanden werden. Eine konstante Vermehrung der Pflicht- und der Weisungsaufgaben würde aber die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden einschränken, wenn nicht gar auslöschen und damit letztlich das vom Verfassungsgeber gewollte ausgewogene Kräfteverhältnis zwischen Sozialstaatsgrundsatz und Selbstverwaltungsgrundsatz zum Nachteil des letzten verändern.

Dies bedeutet mit Rücksicht auf den Charakter der institutionellen Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG jedoch nicht, daß den Gemeinden eine bestimmte, unveränderliche Summe zur Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten ist. Der finanzielle Spielraum und damit die Eigenverantwortung dürfen lediglich als Institution durch Beschränkung der Einnahmen weder beseitigt noch auf ein Maß gemindert werden, das einer Beseitigung gleichkäme ³⁾.

§ 24

Die Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit und ihr Schutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen

Um die Frage zu beantworten, inwieweit die Gemeinden gegen die finanziellen Auswirkungen der Übertragung von Pflicht- und der Weisungsaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten durch Bund und Länder geschützt sind, ob neben Art. 28 Abs. 2 GG weitere verfassungsrechtliche Bestimmungen dazu beitragen, die Lebensfähigkeit der Gemeinden finanziell zu sichern,

1) Vgl. § 19 der vorliegenden Untersuchung

2) bayVfGH v. 3. 6. 1959, aaO S. 702; vgl. § 16 II (S. 68) dieser Untersuchung

3) Wixforth, aaO S. 20

bedarf es vorab der Feststellung, wer die Lasten der als Pflicht- und als Weisungsaufgaben übertragenen Verwaltungsaufgaben zu tragen hat.

I. Die Gemeinden als Kostenträger der Pflicht- und der Weisungsaufgaben

Die Verpflichtung der Gemeinden, die Kosten für die Durchführung der ihnen durch Gesetz zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben zu tragen, folgt bereits aus dem Charakter dieser Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben ¹⁾. Demgegenüber können die Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ihrer Rechtsnatur nach nicht ohne weiteres mehr zu den staatlichen Aufgaben gezählt werden ²⁾. Bezüglich der Auftragsangelegenheiten hat sich im Anschluß an die Regelung in den preußischen Polizeigesetzen ³⁾ der Grundsatz herausgebildet, daß die Gemeinden nicht nur die Verwaltungsausgaben ⁴⁾, sondern auch die Zweckausgaben ⁵⁾ zu tragen haben ⁶⁾. Dieser Grundsatz ist auch auf die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung anzuwenden, wenn man sie als Auftragsangelegenheiten neuerer Art betrachtet. Sieht man in ihnen Selbstverwaltungsaufgaben eigener Prägung, so folgt die Verpflichtung zur Kostentragung aus dem Charakter der Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe. Diese Verpflichtung, die bereits in § 2 Abs. 3 DGO von 1935 und in § 2 Abs. 3 der revidierten DGO von 1946 festgelegt war, wird heute ausdrücklich nur in § 2 Abs. 3 rhpfSVG und in den entsprechenden Bestimmungen der AO und LKO, sowie in § 1 Abs. 1 und 2 und § 4 schlhFAG und § 1

-
- 1) § 1 Abs. 1 saFAG erwähnt diesen Grundsatz noch einmal ausdrücklich.
 - 2) Vgl. in dieser Streitfrage im einzelnen § 21 (S. 95) dieser Untersuchung.
 - 3) Gesetz vom 20. April 1892 (GS S. 87) und vom 3. Juni 1908 (GS S. 149)
 - 4) Das sind persönliche und sächliche Ausgaben, die die Tätigkeit des Verwaltungsapparates ermöglichen. (Vgl. den Wortlaut des § 28 Buchst. d schlhFAG)
 - 5) Das sind Ausgaben, die dem Sachzweck des Einzelplanes oder der Erfüllung des Verwaltungszweckes unmittelbar dienen. (Vgl. den Wortlaut des § 28 Buchst. e schlhFAG)
 - 6) Suren-Loschelder, Deutsche Gemeindeordnung, § 2 Anm. 5; Berkenhoff, DVBl. 1955, 347. Dieser Grundsatz hat auch in der Rechtsprechung überwiegend Anerkennung gefunden. Vgl. für Preußen die Entscheidung des RG v. 29. 11. 1915 (RGZ 87, 321 (329))

Abs. 1 saFAG erwähnt, wobei in § 1 Abs. 1 saFAG die Kostentragungspflicht der Gemeinden nicht nur für die Auftragsangelegenheiten, sondern für alle den Gemeinden "obliegenden Aufgaben" festgelegt ist. Im übrigen findet sich dieser Grundsatz in allen Finanzausgleichsgesetzen insofern wieder, als in ihnen zum Ausgleich der finanziellen Belastungen nur eine teilweise Erstattung der Kosten vorgesehen ist, sei es in Form von Pauschalvergütungen oder besonderer Erstattungen für einzelne Auftragsangelegenheiten und Weisungsaufgaben, sei es in der Art, daß die Kosten dieser Aufgaben bei den allgemeinen Finanzausgleichsleistungen berücksichtigt werden ¹⁾. Ein allgemeiner Aufwendungsersatz ist demgegenüber an keiner Stelle gesetzlich festgelegt. Auch im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung kommt der Grundsatz der Kostentragungspflicht durch die beauftragte Gebietskörperschaft in einzelnen Gesetzen zum Ausdruck ²⁾.

II. Die verfassungsrechtliche Ausgleichspflicht von Bund und Ländern

Haben die Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich die durch die Erfüllung der Pflicht- und der Weisungsaufgaben entstehenden Kosten zu tragen, so bietet ihnen nicht nur Art. 28 Abs. 2 GG Schutz gegen die damit entstehende finanzielle Belastung ihrer Haushalte. Soweit es sich um die Zuweisung neuer Aufgaben oder die Erweiterung bestehender Aufgaben durch den Bund handelt, ist die Pflicht zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel in Art. 106 Abs. 5 i. V. m. Abs. 8 GG und Art. 106 Abs. 7 GG geregelt. Eine ähnliche Regelung findet sich in allen Landesverfassungen. Sowohl die grundgesetzlichen als auch die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen haben ihr Vorbild in § 54 RFAG vom 31. Juli 1938 ³⁾ ⁴⁾. Diese Vorschrift

1) Vgl. z. B. § 15 nwFAG; § 32 Abs. 3 saFAG; Art. 7 bayFAG; §§ 16, 20 rhpfFAG; § 17 ndsFAG; § 1 Abs. 1 u. 2 schlhFAG.

2) Vgl. z. B. die Regelung bei der Durchführung des Lastenausgleichs (vgl. Art. 120 a GG i. V. m. Art. 85 GG und §§ 30, 31 Abs. 3 LAG) und der Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die beauftragten Gebietskörperschaften (vgl. Art. 90 Abs. 2 GG und § 5 Abs. 2 S. 1 FStrG) die den Gemeinden die Baulastträgerschaft für die Ortsdurchfahrten der Bundesfernstraßen übertragen hat.

3) RGBl. I, 966. § 54 RFAG hatte seine Vorläufer bereits in § 52 des Landessteuergesetzes vom 30. März 1920 (RGBl. I, 402) und in § 59 des Gesetzes über den Finanzausgleich v. 23. Juni 1923 (RGBl. I, 494)

4) § 54 RFAG lautet: "Werden den Ländern oder den Gemeinden (Ge-

betraff allerdings nur das Verhältnis Reich - Länder und Gemeinden, nicht jedoch das Verhältnis Länder - Gemeinden. Außerdem hatte sie lediglich die Bedeutung eines Programmsatzes für den Reichsgesetzgeber, konnte durch jedes einfache Gesetz überwunden werden und verhinderte nicht, daß neue Auftragsangelegenheiten auf die Gemeinden übertragen wurden, ohne daß zusätzliche Mittel zur Deckung der Mehrkosten bereitgestellt wurden ¹⁾. § 54 RFAG hatte auch in der Zeit, in der er zunächst als einfaches Bundesgesetz fortgalt, keine größere Bedeutung. Dies änderte sich erst mit seiner Aufhebung durch das Vierte Überleitungsgesetz vom 27. April 1955 ²⁾ und seiner Ablösung durch Art. 106 Abs. 5 GG ³⁾. Nunmehr kann der einfache Bundesgesetzgeber sich nicht mehr über diese Bestimmung hinwegsetzen. Allerdings fehlt dieser Vorschrift wiederum eine unmittelbare Bezugnahme auf die Gemeinden, die jedoch nunmehr insofern beteiligt sind, als die Bestimmung die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden mit denen der Länder verbindet. Eine unmittelbare Beziehung zwischen Bund und Gemeinden ist lediglich durch Art. 106 Abs. 7 GG, der auf § 55 RFAG zurückgeht, geschaffen worden ⁴⁾.

III. Die Ausgleichspflicht nach Art. 106 GG

Die Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit in Art. 28 Abs. 2 GG stellt gegenüber Bund und Ländern insoweit eine weitere Schranke dar, als Bund und Länder bei Zuweisung neuer Aufgaben die damit verbundenen finanziellen Mehrbelastungen dann zu tragen haben, wenn die Belastungen zu einer Beseitigung der Lebensfähigkeit der Gemeinden führen würden ⁵⁾. Ebenso wenig wie daraus eine Pflicht des Bundes oder der Länder hergeleitet werden kann, bei Zuweisung neuer Aufgaben für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu sorgen, enthalten auch die Art. 106 Abs. 5 i. V. m. Abs. 8

Fortsetzung der Fußnote 4) zu Seite 102:

meindeverbänden) neue Pflichten auferlegt oder bestehende Pflichten erweitert, durch die ihnen neue Lasten erwachsen, so ist gleichzeitig für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge zu tragen".

- 1) Berkenhoff, DVBl. 1955, 347 f.; Korinsky, DÖV 1954, 293 f.; Dressel, Auftragsangelegenheiten, S. 154 f.
- 2) BGBl. I, 189
- 3) Finanzverfassungsgesetz v. 23. Dezember 1955, BGBl. I, 817
- 4) Sattler, KomHdbch III, S. 25
- 5) Vgl. zu diesen Fragen im einzelnen Wixforth, aaO S. 21 f.

und Art. 106 Abs. 7 GG, die dem Bund eine Ausgleichspflicht für durch ihn veranlaßte Sonderbelastungen der Gemeinden auferlegen, eine Verpflichtung, in jedem Fall die Kosten der durch ihn veranlaßten Einrichtungen zu tragen. Vielmehr hat der Bund für Mehrbelastungen nur dann einzustehen, wenn diese für die Gemeinden unzumutbar sind (Art. 106 Abs. 7 GG), wobei mit Wixforth ¹⁾ als Maßstab für die Unzumutbarkeit finanzieller Sonderbelastungen die Erhaltung der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden anzusehen ist. Überträgt der Bund den Gemeinden neue Aufgaben, die nicht unter Art. 106 Abs. 7 GG fallen, so haben die Gemeinden keinen unmittelbaren Anspruch auf Ausgleich der dadurch entstandenen Mehrausgaben gegen den Bund. Gemäß Art. 106 Abs. 8 GG gelten diese Mehrausgaben als Ausgaben der Länder, die nach Art. 106 Abs. 5 GG unter den Voraussetzungen des Abs. 4 einen Anspruch auf Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer haben. Daraus folgt, daß die Gemeinden ihrerseits bei Zuweisung neuer Aufgaben durch den Bund einen Ausgleichsanspruch nur gegenüber dem jeweiligen Land geltend machen können ²⁾, ohne allerdings einen Anspruch auf Ausgleich jeder durch die Übertragung einer neuen Aufgabe entstandenen Mehrausgabe zu haben ³⁾. Ihr Ausgleichsanspruch bestimmt sich vielmehr auch gegenüber dem Land danach, in welchem Umfang durch die Mehrausgabe die Garantie der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden eingeschränkt ist ⁴⁾.

IV. Die Ausgleichspflicht in den Landesverfassungen

Auch in die Landesverfassungen sind dem § 54 RFAG entsprechende Regelungen aufgenommen worden. Allerdings hat der Kostendeckungsgrundsatz nicht überall eine gleich starke Ausprägung erhalten. Sämtliche Landesverfassungen und entsprechend die Gemeindeordnungen enthalten in sinnge-
mäß gleicher Weise den Satz, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden zusätzliche Aufgaben nur dann übertragen werden dürfen, wenn gleichzeitig die Aufbringung der Kosten geregelt wird. Während allerdings Hessen ⁵⁾, Rheinland-Pfalz ⁶⁾ und das Saarland ⁷⁾ lediglich allgemein von

1) Wixforth, aaO S. 22

2) Sattler, KomHdbch III, S. 23 f.

3) Sattler, aaO S. 23 f.

4) Vgl. dazu im einzelnen Wixforth, aaO S. 21 f.

5) Art. 137 Abs. 5 heVf.; § 4 he GemO

6) Art. 49 Abs. 5 rhpfVf.; § 3 rhpfGemO

7) Art. 125 saVf.

einer Sicherung der zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel durch das Land sprechen, begründen die Verfassungsbestimmungen der Länder Bayern ¹⁾, Baden-Württemberg ²⁾, Niedersachsen ³⁾, Nordrhein-Westfalen ⁴⁾ und Schleswig-Holstein ⁵⁾ nach ihrem zwingenden Wortlaut eine Verpflichtung des Staates zur Regelung der Mittelbereitstellung ⁶⁾. Auch aus den letztgenannten Verfassungsbestimmungen läßt sich jedoch nicht entnehmen, daß sie es den Ländern zur Pflicht machen, mit der Übertragung der Aufgaben gleichzeitig die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Wenn Art. 83 Abs. 3 bayVf. die Übertragung neuer Aufgaben von der "gleichzeitigen" Erschließung der Mittel abhängig macht, so bedeutet das lediglich, daß die Art der Finanzierung in dem die Lasten verursachenden Gesetz geregelt sein muß ⁷⁾. Die Vorschriften über die Aufbringung der Mittel enthalten keine Aussage über die Art und Weise ihrer Erschließung und über die Pflicht, den Gemeinden die Auslagen in vollem Umfang zu ersetzen ⁸⁾. Der Sinn der sog. Junktim-Klausel ⁹⁾ liegt vielmehr darin, den Gesetzgeber auf seine Verantwortlichkeit für die Finanzierung unmittelbar bei der Übertragung von Aufgaben aufmerksam zu machen. Die Bedeutung der Junktim-Klausel, lediglich eine finanzpolitische Richtlinie für den Gesetzgeber zu bilden ¹⁰⁾, kommt am klarsten in den Verfassungen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zum Ausdruck, die eine Belastung der Gemeinden davon abhängig machen, daß "gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden". Dürfen die Länder ihrer Verpflichtung, die Mittel bereitzustellen, in der ihnen geeignet erscheinenden Form nachkommen, so folgt daraus nicht, daß sie bei ihren Erwägungen grundsätzlich frei sind.

1) Art. 83 Abs. 3 bayVf.

2) Art. 71 Abs. 3 bwVf. ; § 2 Abs. 2 bwGemO

3) Art. 44 Abs. 4 ndsVf. ; § 5 ndsGemO

4) Art. 78 Abs. 3 nwVf. ; § 3 Abs. 1 nwGemO

5) Art. 42 Abs. 2 schlhLS; § 3 Abs. 1 schlhGemO

6) Vgl. Gönnerwein, aaO S. 102

7) Über Art. 83 Abs. 3 bayVf. hinaus geht allerdings Art. 8 Abs. 4 bayGemO, der die Zuweisung von Auftragsangelegenheiten von der gleichzeitigen Zurverfügungstellung der Mittel abhängig macht.

8) Kottenberg, Gemeindeordnung NW, Erl. II zu § 3, S. 67; ähnlich Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Erl. 7 zu § 2 rhpfGemO; vgl. auch Stockmeier, aaO S. 120 f.

9) Gönnerwein, aaO S. 102

10) Kottenberg, aaO Erl. II zu § 3, S. 67

Sie haben vielmehr zu berücksichtigen, daß jede zusätzliche Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden zu einer finanziellen Belastung und damit zu einer Einschränkung der in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden führen kann. Diese Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG gilt auch für die landesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen, ohne daß diese eine weitergehende Sicherung darstellten ¹⁾; Im übrigen steht es den Ländern frei, zum Ausgleich von Mehrbelastungen den Gemeinden neue Finanzmittel in Form eigener Steuerquellen zu erschließen bzw. zu überlassen, oder bestehende zu erweitern, deren Erträge die Gemeinden in die Lage versetzen, die erhöhten Aufwendungen selbst auszugleichen. Die Länder können die erforderlichen Mittel auch im Rahmen des Finanzausgleichs als Schlüssel- oder Zweckzuweisungen zur Verfügung stellen ²⁾. In diesem Fall muß jedoch die Belastung der Gemeinde bereits bei der Festsetzung der Höhe der Finanzzuweisung in dem auf die Zuweisung der Aufgabe folgenden Finanzausgleich berücksichtigt werden. Ein Hinausschieben auf einen späteren Zeitpunkt würde den Landesverfassungsbestimmungen zuwiderlaufen, die die Verpflichtung zu einer "gleichzeitigen" Mittelbereitstellung aussprechen ³⁾. Die Länder können schließlich einen Ausgleich auch dadurch herbeiführen, daß sie die Gemeinden durch Übernahme anderer finanzieller Verpflichtungen in ihren Haushalt entlasten,

-
- 1) Daß die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften keinen über Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehenden Schutz enthalten, wird mit eingehender Begründung und Nachweisen auch von Wixforth, aaO S. 32 f., angenommen. Zur Vermeidung von Wiederholungen soll daher auf seine Ausführungen verwiesen werden.
- 2) Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 31
- 3) Art. 78 Abs. 3 nwVf.; Art. 83 Abs. 3 bayVf.; Art. 44 Abs. 4 ndsVf.; Art. 42 Abs. 2 schlhLS, Vgl. auch E. H. Peters, Finanzielle Sicherung, S. 58

DRITTER UNTERABSCHNITT

Die Bedeutung der Eigenverantwortung für das Verhältnis von Einnahmenhoheit und Ausgabenhoheit der Gemeinden

§ 25

Die Garantie der Einnahmen- und der Ausgabenhoheit unter dem Einfluß des Sozialstaatsprinzips

Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Wechselbeziehung von Sozialstaatsidee und Garantie der Allseitigkeit des Wirkungskreises und der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden für den Umfang ihrer finanziellen Lebensfähigkeit zeigt, daß eine uneingeschränkte Finanz- und Steuerhoheit in Gestalt einer völlig eigenständigen Einnahmenhoheit und Ausgabenhoheit ¹⁾ dem Wesen der Selbstverwaltungsgarantie, wie es sich nach dem Inhalt der Verfassung darstellt, nicht entspricht ²⁾. Eine uneingeschränkte Ausgabenhoheit als Ausfluß der durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten eigenverantwortlichen Regelung aller örtlichen Aufgaben würde voraussetzen, daß die Gemeinden im Rahmen einer eigenen, vom Staat losgelösten Haushaltsführung über die Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel selbst entscheiden, da sie nur auf diese Weise neben der rechtlichen auch die tatsächliche Möglichkeit haben, selbst darüber zu bestimmen, welche Aufgaben sie durchführen wollen ³⁾ ⁴⁾. Die eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis der Gemeinden über Art und Umfang der Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel wird insofern durch die Sozialstaatsverpflichtung eingeschränkt, als das Gebot sozialgerechter Gemeinschaftsbestaltung ein von der Finanzkraft und Leistungsfähigkeit der

1) Zum Begriff vgl. Sattler, KomHdbch III, S. 3 f. und 5; Wixforth, aaO S. 23 f.

2) Soweit im Ergebnis auch Hettlage, Finanzpolitik, S. 52; ders., AfK 1964, 14 f.

3) Sattler, aaO S. 3; Wixforth, aaO S. 24

4) Der Begriff der "Ausgabenhoheit" stimmt im wesentlichen mit dem in dieser Untersuchung verwandten und von Pagenkopf bestimmten Begriff der Finanzhoheit überein, der sich von dem Begriff der Steuerhoheit als eines Teils der Einnahmenhoheit insofern unterscheidet, als die Finanzhoheit nicht notwendigerweise auch Steuerhoheit bedeutet. Vgl. S. 59 f. dieser Untersuchung.

einzelnen Gemeinden verhältnismäßig unabhängiges, gleichmäßiges Leistungsniveau auf den wichtigsten Gebieten des Schulwesens, des Straßenbaus, der öffentlichen Hygiene, des Gesundheitswesens und der öffentlichen Wohlfahrt erfordert. Damit haben die Gemeinden auf diesen Gebieten, soweit sie ihnen nicht bereits durch Gesetz zur Pflicht gemacht worden sind, praktisch keine Möglichkeit mehr, darüber zu entscheiden, ob sie die betreffende Aufgabe in Angriff nehmen wollen. Besteht die gemeindliche Initiative in diesen Fällen nur noch darin, die Art und Weise der Durchführung der Aufgaben zu beeinflussen, so bedeutet es, solange dieser Einfluß gesichert ist, keine verfassungswidrige Beschränkung des Aufgabenbereiches und der Eigenverantwortlichkeit, wenn die dazu erforderlichen Einnahmen in Form allgemeiner Finanzausweisungen zur Verfügung gestellt werden. Handelt es sich lediglich darum, daß eine Aufgabe mit Hilfe einer allgemeinen Finanzausweisung finanziert werden soll, die einer eigenverantwortlichen Betätigung der Gemeinde bei der Durchführung Raum läßt, so stellt der mit der Zuweisung verbundene Einfluß des Landes auf den Umfang der Aufgabe keine Verletzung der Garantie der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises und der Eigenverantwortlichkeit dar. Eine Ausgabenhoheit als eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der Haushaltsmittel ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn die Gemeinden kraft eigener Entscheidungsgewalt ihre Einnahmen auch für die Durchführung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verwenden können. Diese Voraussetzung ist dann nicht erfüllt, wenn die Gemeinden hinsichtlich ihrer gesamten Einnahmen allein auf Finanzausweisungen angewiesen sind, und diese so bemessen werden, daß sie nur für die Erfüllung der Pflicht- und der Weisungsaufgaben und jener Aufgaben ausreichen, denen sich die Gemeinden tatsächlich nicht entziehen können. Zwar wirkt sich auch insofern der Einfluß des Sozialstaatsprinzips auf die Ausgabenhoheit der Gemeinden aus, als bei finanzschwachen Gemeinden der Forderung nach Sicherstellung eines Mindestumfangs an öffentlichen Leistungen der Vorrang gegenüber der Forderung nach Erfüllung freiwilliger Aufgaben gebührt. Dies mag dazu führen, daß in solchen Fällen die Mittel, die zur Durchführung freiwilliger Aufgaben zur Verfügung stehen, sehr gering sein können. Andererseits muß auch den finanzschwachen Gemeinden die Möglichkeit erhalten bleiben, einen wenngleich geringen Teil ihrer Haushaltsmittel für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben zu verwenden. Während es unter dieser Voraussetzung für die gemeindliche Ausgabenhoheit ohne Bedeutung ist, ob die Haushaltsmittel in Form von Schlüsselzuweisungen oder im Wege der Erschließung neuer Steuerquellen zur Verfügung gestellt werden, wird eine eigenverantwortliche Einnahmenbeschaffung nur durch die Erschließung eigener Finanz- und Steuerquellen ermög-

licht. Es ist anerkannt, daß es zum Wesen der Selbstverwaltungsgarantie gehört, daß den Gemeinden auch eigenverantwortlich zu bewirtschaftende Einnahmequellen dergestalt zur Verfügung stehen müssen, daß sie nach Maßgabe der Gesetze und Satzungen ihre Einwohner zur Finanzierung der örtlichen Aufgaben heranziehen, sowie über das Maß der Heranziehung bestimmen können ¹⁾ ²⁾. Dieses auch als "Aufbringungsverantwortung" ³⁾ oder besser als Einnahmenhoheit ⁴⁾ bezeichnete Recht muß den Gemeinden in einem gewissen Umfang erhalten bleiben. Eine echte gemeindliche Initiative kann sich nur dort entfalten, wo die Gemeinden nicht nur über die Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel frei entscheiden können, sondern wo ihnen auch eine - zumindest teilweise - eigenverantwortliche Gestaltung ihrer Einnahmen überlassen ist ⁵⁾. Das Verfassungsprinzip des Sozialstaats sollte die mit der Allzuständigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises verbundene Garantie freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben nicht verdrängen. Seine verfassungsrechtliche Verankerung ist vielmehr so, daß sich eine gemeindliche Initiative unterhalb der Grenze, welche durch die Angleichung des gemeindlichen Leistungsniveaus auf ein unter den heutigen Verhältnissen als normal anzusehendes Niveau gebildet wird, nur noch im Hinblick auf die Durchführung dieser Aufgaben entfalten kann. Im übrigen aber soll sich eine gemeindliche Initiative entwickeln können, wie sie der Garantie der Allseitigkeit und Eigenverantwortlichkeit entspricht. Das aber ist nur dann möglich, wenn den Gemeinden unter anderem solche Finanzquellen zur Verfügung stehen, die sie eigenverantwortlich ausschöpfen können. Da mit Rücksicht auf den Finanzbedarf der Gemeinden die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen und aus dem Betriebsvermögen der Gemeinden in keiner Weise ausreichen, müssen den Gemeinden weitere Finanzquellen - wegen der für die gemeindliche Finanzplanung notwendigen Beständig-

-
- 1) Sattler, aaO S. 6; Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 20 f.; ders., Kommunalfinanzen, S. 22 f.; Pagenkopf, Einführung, S. 88 f.; ders., Haushaltssatzung, S. 17 f.; Hettlage, Der Volkswirt 1961, 136; bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702); nwVfGH v. 23. 3. 1964, KStZ 1964, 124 (125)
 - 2) Wixforth, aaO S. 24
 - 3) Sattler, KomHdbch III, S. 3
 - 4) Sattler, aaO S. 3 und 6 f. Bezüglich der Steuern ist der Begriff der Einnahmenhoheit mit dem von Pagenkopf geprägten und auch dieser Untersuchung zugrunde liegenden Begriff der Steuerhoheit identisch. (Vgl. S. 107 Anm. 4 dieser Untersuchung)
 - 5) Sattler, aaO S. 6; Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 20 f.

keit der Einnahmen daher vornehmlich Steuern - zur eigenverantwortlichen Ausschöpfung überlassen werden ¹⁾. Wenn Rechtsprechung und Rechtslehre daher zu Recht der Auffassung sind, daß Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden einen Anspruch auf Beteiligung an den Steuerquellen gebe ²⁾, so bedeutet das nicht etwa, daß den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG ein selbständiges Steuerfindungsrecht garantiert ist. Zwar würde es der Garantie der Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit für den örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden am meisten entsprechen, ihnen das Recht zur selbständigen Einführung und Erhebung eigener Steuern zu übertragen, zumal dadurch nicht zuletzt auch eine besonders beachtenswerte integrierende und erzieherische Wirkung im Rahmen einer bürgerschaftlichen Eigenverwaltung erzielt würde ³⁾. Die Ausstattung der Gemeinden mit den erforderlichen Haushaltsmitteln als Korrelat der Garantie der Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bedeutet jedoch lediglich die Gewährleistung einer eigenverantwortlichen Einnahmenbeschaffung, welche auch auf andere Art und Weise als durch die Bereitstellung eigener Steuerquellen sichergestellt werden kann. Die Eigenverantwortlichkeit der Einnahmenbeschaffung wird zum Beispiel schon durch ein System gewahrt, das den Gemeinden bestimmte Steuerquellen zuweist, die sie nach eigenem Ermessen ausschöpfen können, während die Regelung der Besteuerungsgrundlagen dem Staat vorbehalten bleibt ⁴⁾.

Ebenso wenig wie die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung eine Status-quo-Garantie darstellt, d. h. keine Bestandsgarantie der einzelnen Gemeinde, weder der Gemeinde als Ganzem, noch ihres Aufgabenbereichs in dem Sinn enthält, daß sie in keiner Hinsicht und zu keiner Zeit in ihrem Bestand angetastet werden dürfte ⁵⁾, kann aus Art. 28 Abs. 2 GG ein Recht der Gemeinden auf Beibehaltung einmal zugewiesener Steuern hergeleitet

1) Wixforth, aaO S. 27

2) bayVfGH v. 18. 1. 1952, DÖV 1952, 278 (279); v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702); nwVfGH v. 23. 3. 1964, KStZ 1964, 125; Berkenhoff, aaO S. 20 f. u. 37; Becker, KomHdbch I, S. 149; Heckt, DÖV 1955, 265 (266); Klein, Finanzverfassung, S. 13; Pagenkopf, Einführung, S. 88 f.; ders., Haushaltssatzung, S. 17; Wolff, VerwR II, § 86 VII d, S. 162

3) Sattler, aaO S. 10 f.; Klein, aaO S. 13

4) Als Beispiel für dieses sog. gebundene Trennsystem (vgl. Seite 7 f. der vorliegenden Untersuchung) sollen die Realsteuergarantie in Art. 106 und ihre gesetzliche Ausgestaltung angeführt werden.

5) Vgl. BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178); vgl. v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 28 Anm. IV, 1 b

werden. Solange im übrigen der Grundsatz der Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit nicht verletzt wird, steht es weitgehend in dem Ermessen des Gesetzgebers, wie er die gemeindlichen Steuerquellen im einzelnen gestaltet ¹⁾.

Bedingen die Garantie des Aufgabenbereiches und die Gewährleistung der Eigenverantwortlichkeit daher auch eine gemeindliche Einnahmenhoheit, so stellt sich die Frage, welchen Umfang die eigenen Finanzquellen im Verhältnis zu den Zuweisungen aus dem horizontalen Finanzausgleich haben müssen. Im Hinblick auf das aufgezeigte verfassungsgegebene Spannungsverhältnis zwischen der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie und dem Sozialstaatsgrundsatz könnte man mit Heckt genauer nach dem Verhältnis zwischen der Forderung nach Finanz- und Steuerhoheit und dem Anspruch der Gemeinden auf gleichmäßige Finanzausstattung fragen ²⁾. Je höher die Forderung nach gleichmäßiger Finanzausstattung der Gemeinden bewertet wird, desto stärker muß sich das Verhältnis von Finanzzuweisungen und eigenen gemeindlichen Steuereinnahmen zugunsten der Finanzzuweisungen verschieben ³⁾.

Es wurde bereits aufzuzeigen versucht, daß Sozialstaatsverpflichtung und Selbstverwaltungsgarantie inhaltlich grundsätzlich wesensverschieden sind, die Lebendigkeit der Verfassung aber gerade darauf beruht, daß sie wesensverschiedene Grundsätze einander gegenüberstellt und dadurch ein Spannungsverhältnis schafft, das durch das ständige Gegeneinanderwirken der beiden Grundsätze zu einer Angleichung führt, ohne daß dem einen oder anderen Prinzip der Vorrang eingeräumt würde. Das bedeutet, daß dem Gebot des sozialen Ausgleichs eine unterschiedliche Finanzausstattung der Gemeinden insofern widerspricht, als die dadurch zum Ausdruck kommende unterschiedliche gemeindliche Leistungsfähigkeit dazu führt, daß ein gewisser Mindestumfang öffentlicher Aufgaben nicht von allen Gemeinden in gleicher Weise erfüllt werden kann. Abgesehen davon, daß der Gesetzgeber die Erfüllung eines großen Teils der Aufgaben des örtlichen Wirkungs-

-
- 1) Wenn Wixforth, aaO S. 28, den Gemeinden sowohl das Recht auf Zuweisung bestimmter Steuern als auch das Recht auf Beibehaltung einmal zugewiesener Steuerquellen mit der Begründung abspricht, es stehe im Ermessen des Gesetzgebers, wie er die Eigenverantwortung gestalte, so ist diese Begründung insoweit nicht zutreffend, als ein Recht auf Beibehaltung einmal zugewiesener Steuerquellen der Selbstverwaltungsgarantie deshalb nicht entspricht, weil sie eine institutionelle und keine Status-quo-Garantie ist.
 - 2) Heckt, DÖV 1962, 207 (211)
 - 3) Heckt, aaO S. 211

kreises, die heute zu den sozial notwendigen Aufgaben gehören, den Gemeinden bereits zur Pflicht gemacht hat, zählen zu diesen Aufgaben zum Teil auch solche, die rechtlich zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gehören¹⁾. Bei diesen Aufgaben treten der Grundsatz der gemeindlichen Selbstverwaltung und die damit verbundene Eigenverantwortlichkeit der Einnahmenbeschaffung in den Hintergrund. Raum für eine gemeindliche Initiative bietet vielfach nur noch die Durchführung der einzelnen Aufgabe. Das setzt eine von der Finanzkraft der Gemeinde unabhängige, gleichmäßige Finanzausstattung aller Gemeinden voraus und hat eine Einebnung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zur Folge. Andererseits darf die Garantie der Selbstverwaltung vom Sozialstaatsgrundsatz nicht in dem Maße überlagert werden, daß für die Durchführung echter freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben kein Raum bleibt, mag sich die gemeindliche Betätigung in diesem Bereich auch immer mehr verringern²⁾. Die Grundsätze der Allseitigkeit und Eigenverantwortlichkeit, deren Garantie sich nur im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben voll entfaltet, setzen voraus, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Haushaltsführung nicht nur über die Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel frei entscheiden können, sondern auch das Recht haben, zur Deckung der durch diese Aufgaben entstehenden Kosten ihre Einwohner nach Maßgabe der Gesetze und Satzungen heranzuziehen und über das Maß der Heranziehung selbsttätig zu entscheiden. Beschränkt sich die durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte gemeindliche Einnahmenhoheit lediglich auf den für den Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erforderlichen Einnahmenbedarf, so folgt daraus, daß die Ausgaben für Pflicht- und für Weisungsaufgaben in erster Linie durch finanzielle Zuweisungen des Staates gedeckt werden können, die dem Umfang der den Gemeinden im Bereich dieser Aufgaben zustehenden Verwaltungsverantwortung Rechnung tragen, darüber hinaus den Gemeinden aber für ihre freiwillige Tätigkeit eigene Finanzquellen zur Verfügung stehen müssen. Die Finanzausstattung der Gemeinden für Pflicht- und für Weisungsaufgaben ist darüber hinaus so zu bemessen, daß die eigenen Finanzquellen der Gemeinden nicht in einem solchen Umfang zur Finanzierung dieser Aufgaben herangezogen werden müssen, daß sie für die Durchführung freiwilliger

-
- 1) Vgl. z. B. die Aufgaben im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung und der Abwasserableitung.
 - 2) Stern-Püttner, aaO S. 153, weisen mit Recht darauf hin, daß es noch unbewältigte Aufgaben in Kultur, Sozialwesen und Gesundheit gibt, eine Durchführung häufig aber an der mangelhaften Finanzausstattung der Gemeinden scheitert.

Aufgaben nicht mehr oder nur noch unzureichend zur Verfügung stehen.

§ 26

Die Garantie der Einnahmen- und der Ausgabenhoheit in den Landesverfassungen

Weder Art. 28 Abs. 2 GG noch die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen gewährleisten den Gemeinden eine unbeschränkte Einnahmenhoheit in dem Sinn, daß die Gesamtheit der Haushaltsmittel, die für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigt werden, der Steuer- und Ausgabenhoheit der Gemeinden entsprechen müssen ¹⁾. Die Tendenz der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen geht lediglich dahin, einen kommunalen Finanzausgleich zu gewährleisten, d. h. die Gemeinden mit eigenen Steuerquellen auszustatten, im übrigen den Finanzbedarf aber im Wege des horizontalen Finanzausgleichs zu decken ²⁾. Die Verfassungsbestimmungen haben jedoch eine sehr unterschiedliche Aussagekraft, wenn gleich ihre Auslegung ebenfalls nicht ergibt, daß den Gemeinden ein selbständiges Steuererfindungsrecht garantiert sei.

Aus einigen Landesverfassungen folgt bereits unmittelbar, daß eine gemeindliche Einnahmenhoheit nur insoweit garantiert ist, als den Gemeinden überhaupt eigenverantwortlich auszuschöpfende Finanzquellen zur Verfügung zu stellen sind. So gewährt Baden-Württemberg den Gemeinden nur das Recht, "eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben" und beteiligt die Gemeinden gleichzeitig an seinen eigenen Steuereinnahmen ³⁾. Die Landessatzung Schleswig-Holsteins stellt lediglich fest, daß den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einnahmen aus den Realsteuern und den sonstigen Kommunalsteuern nach Maßgabe der Steuergesetze zufließen. Das Land Niedersachsen hat sich verfassungsrechtlich verpflichtet, den Gebietskörperschaften die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch einen übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen ⁴⁾. Während die genannten Verfassungen eindeutig zum Ausdruck bringen, daß der Finanz-

1) Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 17; Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 46

2) Vgl. Weber, aaO S. 46

3) Art. 72 Abs. 2 und 3 bwVf.

4) Art. 45 ndsVf.

bedarf der Gemeinden weder ausschließlich aus eigenen Finanzquellen zu befriedigen ist, noch den Gemeinden ein selbständiges Steuererfindungsrecht gewährleistet sein soll, deutet der Wortlaut der entsprechenden Verfassungsbestimmung in Nordrhein-Westfalen auf die Garantie eines gemeindlichen Steuererfindungsrechts hin. Art. 79 S. 1 nwVf. bestimmt, daß die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen haben, sich das Land außerdem verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen. Gegen die Annahme eines selbständigen Steuererfindungsrechts spricht jedoch der Wortlaut der Bestimmung insofern, als sich aus ihm eindeutig ergibt, daß es jeweils erst eines Landesgesetzes bedarf, das den Gemeinden die Ermächtigung zum Erlaß entsprechender Steuersatzungen gibt und damit Rechtsetzungsbefugnis einräumt ¹⁾. Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 79 nwVf. läßt nicht erkennen, daß der Verfassungsausschuß ein selbständiges Steuererfindungsrecht der Gemeinden schaffen wollte ²⁾. Ebenso wie die anderen Landesverfassungen gewährleistet Art. 79 S. 1 nwVf. daher nur, daß den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben überhaupt eigenverantwortlich auszuschöpfende Einnahmequellen zu überlassen sind. Die Verpflichtung zur Gewährleistung eines übergemeindlichen horizontalen Finanzausgleichs in Art. 79 S. 2 nwVf. zeigt gerade, daß diese Einnahmen nicht ausschließlich aus eigenen Steuerquellen herrühren sollen. Garantiert auch Art. 79 nwVf. nur eine beschränkte Einnahmenhoheit der Gemeinden, so ist seinem Wortlaut nicht zu entnehmen, in welchem Umfang diese Einnahmenhoheit gewährleistet sein muß. Aussagefreudiger sind hier die Verfassungsbestimmungen von Hessen ³⁾ und Rheinland-Pfalz ⁴⁾, welche die Länder verpflichten, den Gemeinden für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen. Damit gehen aber auch diese Verfassungsbestimmungen nicht über den Inhalt des Art. 28 Abs. 2 GG hinaus, sondern stellen lediglich eine Wiederholung bzw. Konkretisierung der grundgesetzlichen Garantie dar. Wenn-

-
- 1) Wixforth, aaO S. 31; Pagenkopf, aaO S. 18; Vogels, Verfassung NW, S. 152; Geller-Kleinrahm-Fleck, aaO S. 328; Berkenhoff, Kommunalverfassung, S. 37; Wolff, VerwR II, § 86 VII d 1; OVG Münster, v. 15. 1. 1957, KStZ 1957, 173 (179)
 - 2) Vgl. die Ausführungen von Vogels, aaO und Geller-Kleinrahm-Fleck, aaO, unter Hinweis auf die Protokolle des Verfassungsausschusses des Landtages von Nordrhein-Westfalen.
 - 3) Art. 137 heVf.
 - 4) Art. 49 Abs. 5 rhpfVf.

gleich der Wortlaut des Art. 79 nwVf, die Einnahmenhoheit der Gemeinden nicht ausdrücklich auf den Finanzbedarf für die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bezieht, so versteht sich eine derartige Beschränkung von selbst, da die gemeindliche Einnahmenhoheit in diesem Umfang zu dem Mindestgehalt der Wesensgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG gehört, den der Landesverfassungsgeber nicht hat unterschreiten wollen. Andererseits bieten Entstehungsgeschichte und Wortlaut der Verfassungsbestimmung keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Verfassungsgeber über die grundgesetzliche Mindestgarantie hinausgehen wollte.

Das unterschiedliche Gewicht, das nach dem Inhalt des Grundgesetzes und der Landesverfassungen der Garantie der Einnahmenhoheit einerseits und der Ausgabenhoheit andererseits zukommt, hat auch für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs Bedeutung, der den Gemeinden in allen Landesverfassungen für die Durchführung der eigenen und übertragenen Aufgaben garantiert ist ¹⁾. Ob sich daraus insbesondere für das Verhältnis von gemeindlichen Einnahmen aus eigenem Recht und Finanzzuweisungen konkretere Aussagen gewinnen lassen, ist fraglich und wird nicht zuletzt davon abhängen, wie die Finanzzuweisungen im einzelnen ausgestaltet sind. Hierzu wird in anderem Zusammenhang noch Stellung genommen, wenn der Einfluß der Finanzzuweisungen auf die Einnahmen- und die Ausgabengestaltung der Gemeinden erörtert wird. Dann soll auch auf die Frage eingegangen werden, ob der Bedarf für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und für Pflicht- und Weisungsaufgaben einen geeigneten Maßstab für das Verhältnis von eigenen Einnahmen und Finanzzuweisungen darstellt ²⁾.

1) Art. 49 Abs. 5 S. 1 rhpfVf; ; Art. 137 Abs. 5 S. 1 heVf; ; Art. 73 Abs. 1 bwVf; ; Art. 79 S. 2 nwVf; ; Art. 45 ndsVf; ; Art. 42 Abs. 1 schlhLS; Art. 125 saVf, spricht allerdings nur von einer finanziellen Sicherung der "übertragenen Aufgaben".

2) Vgl. §§ 35 ff. der vorliegenden Untersuchung.

VIERTER ABSCHNITT

Die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Gewährleistung durch Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG

Vor der Neufassung des Art. 106 GG durch die beiden Änderungsgesetze vom 23. Dezember 1955 ¹⁾ und 24. Dezember 1956 ²⁾ war Art. 28 Abs. 2 GG die einzige Bestimmung des Grundgesetzes, auf die sich die Gemeinden zur Sicherung ihres notwendigen Finanzbedarfs von Verfassungen wegen berufen konnten. Die Änderungen des Art. 106 GG, insbesondere die Einfügung des jetzigen Absatzes 6, mit dem die Realsteuergarantie für die Gemeinden und der Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden eingeführt, sowie ein rechtlicher Hinweis auf den kommunalen Finanzausgleich aufgenommen wurden, bedeuteten daher einen erheblichen Fortschritt für die finanzielle Sicherheit der Gemeinden ³⁾. Der kommunale Finanzausgleich in den Ländern beruht heute in der Hauptsache auf der Verteilung des den Gemeinden zufließenden Anteils aus dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sowie der in die Verbundmasse mit einbezogenen Landessteuern ⁴⁾. Im Folgenden soll daher näher auf die Bedeutung der Bestimmungen des Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG für die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung eingegangen werden.

Erstes Kapitel

Inhalt und Bedeutung des Steuerverbundes nach Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG

Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG bestimmt, daß von dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zufließt. Im Gegensatz zu dem rechtlichen Gehalt dieser Bestimmung ist ihre wirtschaftliche Zielsetzung leichter zu erkennen. Die prozentuale Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden an dem Ertrag der Einkommen- und Körperschaftsteuer hat einmal den Sinn, alle Gebiets-

1) BGBl. I, 817

2) BGBl. I, 1077

3) Klein, Finanzverfassung, S. 14; Sattler, KomHdbch III, S. 11

4) Während aus dieser Verbundmasse ein großer Teil der Finanzausweisungen stammt, werden daneben in den meisten Ländern weitere Zuweisungen aus Sonderfonds gewährt. (Vgl. § 1 Abs. 3 nwFAG)

körperschaften in gleicher Weise an der Entwicklung des Aufkommens dieser Steuern teilhaben zu lassen, zumal ja auch jede dieser Körperschaften durch ihre Leistungen mit zu der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung der Volkswirtschaft beiträgt. Neben der Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung sollten mit der Einführung des Steuerverbundes gleichzeitig sowohl eine quantitative Erhöhung der gemeindlichen Finanzmasse als auch eine qualitative Verbesserung des gemeindlichen Finanzsystems und damit eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden ¹⁾. Das letzte Ziel steht umso mehr im Vordergrund, als die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht zuletzt auch einen Ersatz für eine eigene Gemeindepersonalsteuer darstellt, solange die Wiedereinführung einer Bürgersteuer oder eines gemeindlichen Zuschlages zur Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht möglich ist ²⁾. Inwieweit die gemeindliche Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer den finanzwirtschaftlichen Begriff des Steuerverbundes ³⁾ rechtfertigt, mag dahingestellt bleiben. Die Verwendung dieses Begriffes für die Regelung in Art. 106 Abs. 6 S. 5 GG ist üblich geworden, wenngleich die Verfassungsbestimmung lediglich besagen will, daß die Zuweisungen des einzelnen Landes an seine Gemeinden und Gemeindeverbände in einem zahlenmäßig festen Verhältnis zu dem sich aus Art. 106 Abs. 3 GG ergebenden Länderanteil ⁴⁾ an der Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen sollen ⁵⁾.

Ob und inwieweit die Gemeinden und Gemeindeverbände an den übrigen Landessteuern beteiligt werden, bestimmen nach Art. 106 Abs. 6 S. 5 GG die Länder. Dieser rechtliche Hinweis auf den kommunalen Finanzausgleich ⁶⁾ stellt die Durchführung des Finanzausgleichs zwar in das Ermessen der Länder. Das schließt jedoch nicht aus, daß die Länder bei der Ausübung ihres Ermessens an gewisse verfassungsrechtlich festgelegte Grundsätze gebunden sind ⁷⁾, auf die später noch näher einzugehen sein wird.

1) Becker, Finanzausgleich, S. 17 u. 26 f.; Klein, Finanzverfassung, S. 17; Sattler, KomHdbch III, S. 16

2) Sattler, aaO S. 16

3) Finanzwirtschaftlich gesehen sind Verbundsteuern gemeinschaftlich bewirtschaftete Steuerquellen. Vgl. Hacker, KomHdbch III, S. 426; Görg, Bundesfinanzverfassung, S. 206 Anm. 7

4) Die Länder können dieses Verhältnis alljährlich ändern.

5) Heckt, DÖV 1955, 266 (267); ders., DÖV 1957, 164 (166); Vialon, Haushaltsrecht, S. 170

6) Klein, aaO S. 17

7) Sattler, aaO S. 21

Die gemeindliche Beteiligung an den Verbundsteuern
als Rechtsanspruch

Die mit der Garantie des Steuerverbundes in Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG verknüpfte Teilhabe der Gemeinden an den großen Steuern hat zwar zur der beabsichtigten qualitativen Verbesserung des gemeindlichen Finanzsystems geführt. Der von den Gemeinden erstrebte Rechtsanspruch auf eine bestimmte selbständige Beteiligung an dem Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird durch die Garantie des Steuerverbundes jedoch nicht gewährleistet. Es steht vielmehr im Ermessen der Länder, mit welchem Prozentsatz sie die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligen wollen. Die Aufnahme eines bestimmten Beteiligungsverhältnisses in die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes, wie es in Art. 106 Abs. 3 GG für das Verhältnis von Bund und Ländern geschehen ist, war ausgeschlossen, weil die Gemeindefinanzen als integrierender Bestandteil der Landesfinanzen ¹⁾ einer unmittelbaren bundesverfassungsrechtlichen Regelung nicht zugänglich sind. Damit ist jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob nicht Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG den Gemeinden einen der Höhe nach bestimmbaren Anspruch auf einen Teil des Steueraufkommens des jeweiligen Landes gibt ²⁾. Zwar steht es im Ermessen der Länder, in welchem Umfang sie die Gemeinden und Gemeindeverbände an ihrem Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligen wollen. Aber gerade daraus, daß in Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG im Gegensatz zu Art. 106 Abs. 6 S. 5 GG nur die Bestimmung des Hundertsatzes der Beteiligung in das Ermessen der Landesgesetzgebung gestellt wird, geht deutlich hervor, daß die Gemeinden durch Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG im Grundgesetz zu Mitanteilseignern am Landesanteil an den beiden genannten Steuern geworden sind. Die Gemeinden nehmen damit zwar nicht gleichrangig neben Bund und Ländern an dem verfassungsmäßig zugewiesenen Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer teil. Sie sind vielmehr auf Grund der den Ländern in Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG auferlegten Verpflichtung von Bundesverfassungswegen nur "mittelbare Anteilseigner" am Aufkommen dieser Steuern, so daß auch die zweistufige Konzeption des Grundgesetzes, nach der die Gemeinden lediglich die innere Gliederung eines Landes darstellen, nicht entgegensteht. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Maunz, wenn er Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG dahin

1) Fischer-Menshausen, DÖV 1956, 161 f.; Gönnenwein, aaO S. 115; Klein, aaO S. 3 f.

2) Vgl. die Fragestellung bei Hacker, KomHdbch III, S. 426

versteht, daß es den Ländern verboten sei, sich grundsätzlich auf den Standpunkt zu stellen, daß sie ihren Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht mit den Gemeinden zu teilen brauchten ¹⁾. Diese Auslegung des Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG stimmt schließlich auch mit dem finanzwirtschaftlichen Ziel des Steuerverbundes, die Gemeinden an der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung von Steuerquellen zu beteiligen, überein. Unter diesem Blickwinkel erhält auch der Begriff des "Zufließens" in Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG seine Bedeutung. Wenn der Verfassungsgeber in Art. 106 Abs. 1 bis 3 GG für die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern den Begriff "zustehen" verwandt hat, so hat er mit Rücksicht auf den zweigeschichteten Staatsaufbau in der Bundesrepublik das Steueraufkommen auf Bund und Länder rechtsverbindlich verteilt und damit für beide einen Rechtsanspruch auf das Aufkommen der ihnen zugewiesenen Steuern begründet. Indem der Grundgesetzgeber bei der Zuweisung eines Anteils der Einkommen- und Körperschaftsteuerbeteiligung der Länder an die Gemeinden von dieser Terminologie abwich und den Begriff "zufließen" verwandte, wollte er vermeiden, daß die Gemeinden durch die Einführung der Verbundwirtschaft die Stellung eines gleichrangigen Partners neben Bund und Ländern erhielten ²⁾.

Zwar gibt Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG somit den Gemeinden einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf Beteiligung am Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Da die Gemeinden an den Verbundsteuern aber nach Maßgabe der Landesgesetzgebung beteiligt werden können, bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn beispielsweise die finanzstarken Gemeinden von der Beteiligung ausgeschlossen würden. Da der Anspruch auf Beteiligung am Steuerverbund der Höhe nach erst dann bestimmbar ist, wenn der Landesgesetzgeber den Umfang der gemeindlichen Beteiligung an den beiden Steuern bzw. an den übrigen in den Verbund mit einbezogenen Landessteuern, sowie das System für die Verteilung der Steuern festgelegt hat, wird Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG nicht zu Unrecht von Becker als "formale Garantie" bezeichnet ³⁾. Die Bestimmung verliert ihren formalen Charakter allerdings in dem Augenblick, in dem der

1) Maunz-Dürig, GG, Rdnr. 75 zu Art. 106 GG

2) Dennoch läßt sich eine Tendenz zur Erweiterung des zweistufigen Bundesaufbaus in einen dreistufigen unter Einbeziehung der Gemeinden feststellen und dafür vor allem Art. 106 Abs. 7 GG anführen, der eine unmittelbare Beziehung zwischen Bund und Gemeinden schafft.

3) Becker, Finanzausgleich, S. 27

Landesgesetzgeber die Höhe der Gesamtbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Verbundsteuern bestimmt und das Zuweisungssystem in dem Finanzausgleichsgesetz geregelt hat. Das Finanzausgleichsgesetz gibt den kommunalen Gebietskörperschaften klagbare Ansprüche auf bestimmte Zuweisungen, sofern sie die Voraussetzungen des Zuweisungssystems erfüllen ¹⁾.

§ 28

Der gemeindliche Anteil am Steuerverbund und seine Verteilung

Über das Zuteilungssystem selbst und die Höhe des Hundertsatzes, mit dem die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Verbundsteuern beteiligt werden, sagt das Grundgesetz wenig. Es beschränkt sich lediglich auf die Feststellung, daß von dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Gebietskörperschaften "insgesamt" ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zufließt. Für die Frage, ob sich dem Wortlaut des Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG überhaupt Maßstäbe entnehmen lassen, nach denen der Gemeindeanteil an den Verbundsteuern auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen ist, ist es einmal von Bedeutung, welche Verteilungssysteme dem Gesetzgeber bei der Einführung der verbundenen Steuerwirtschaft zur Verfügung gestanden haben. Grundsätzlich ist zwar eine verbundene Steuerwirtschaft in den Formen des Umlage-, Überweisungs- Zuschlagsystems oder des Systems der Finanzzuweisungen ²⁾ möglich. Aus der Fassung des Grundgesetzes könnte sich jedoch allenfalls ergeben, daß - wie bereits in der Weimarer Zeit - an das System der Steuerüberweisungen angeknüpft werden sollte ³⁾. Das würde bedeuten, daß sich die Verteilung des gemeindlichen Steueranteils nach dem jeweiligen örtlichen Aufkommen richtete ⁴⁾. Rechtsprechung und Rechtslehre sind sich jedoch darüber einig, daß das Wort "insgesamt" zum Ausdruck bringen sollte, daß bei der Verteilung des gemeindlichen Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auch der Bedarf und damit der Ge-

1) Maunz-Dürig, Art. 106 Rdnr. 75; Heckt, DÖV 1957, 164 (167); Kuss, DÖV 1963, 534 (540)

2) Vgl. dazu Teil I der vorliegenden Untersuchung.

3) Sattler, aaO S. 18

4) Es liegt dann ein echtes Überweisungssystem vor. Beim unechten Überweisungssystem werden auch lastenausgleichende Momente berücksichtigt. Vgl. § 4 III (S. 11) der vorliegenden Untersuchung.

Gesichtspunkt des "Lastenausgleichs" berücksichtigt werden müßten ¹⁾. Als Begründung dafür, daß neben der gemeindlichen Steuerkraft auch der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände als Zuweisungsmaßstab vom Landesgesetzgeber herangezogen und zur Grundlage der Schlüssellung gemacht werden müsse, wird angeführt, daß die "verbundene" Steuerwirtschaft schon in der Weimarer Zeit, in der die öffentliche Finanzwirtschaft starken Belastungen ausgesetzt war, immer stärker den Charakter eines Lastenausgleichs angenommen habe ²⁾. Auch spreche die Schwierigkeit der Radizierung gegen eine Verteilung nach dem örtlichen Einkommen ³⁾, die zudem eine weitere Verstärkung der Finanzkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden herbeiführe ⁴⁾.

Das Grundgesetz hat als Gemeindeanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer einen Hundertsatz des Landesanteils vorgesehen. Bei dem Landesanteil handelt es sich nicht um den Gesamtanteil der Länderseite, sondern um den Anteil des einzelnen Landes ⁵⁾. Dieser Anteil stellt den Teil des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens dar, der nach Art. 106 Abs. 3 bis 5 GG dem Land zusteht. Es ist nicht zulässig, von diesem Anteil, wird er allein dem Steuerverbund zugrunde gelegt, jenen Ausgleichsbetrag vorweg abzuziehen, den ein im Länderfinanzausgleich ausgleichspflichtiges Land ⁶⁾ abzuführen hat ⁷⁾. Dieser ist nämlich rechtlich kein Teil des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern bemißt sich nach der gesamten Finanzkraft der Länder ⁸⁾. Die in § 11 des Länderfinanzausgleichsgesetzes vorgesehene kassentechnische Verbindung der Abführung des Bundesanteils mit der Zahlung der Ausgleichsbeträge vermag den Rechtscharakter der Beiträge nicht zu ändern ⁹⁾.

1) bayVfGH v. 3.6.1959, DÖV 1959, 701 (702); Gönnenwein, aaO S. 117; Görg, Gegenwärtige Problematik, S. 7; Heckt, DÖV 1957, 164 (166); Klein, aaO S. 17 f.; Maunz-Dürig, GG, Art. 106 Rdnr. 74; Sattler, aaO S. 18; Vialon, aaO S. 170

2) Klein, aaO S. 17 f.; Sattler, aaO S. 18

3) Görg, aaO S. 7

4) Klein, aaO S. 18; Sattler, aaO S. 18

5) Maunz-Dürig, GG, Art. 106, Rdnr. 76

6) Vgl. Länderfinanzausgleichsgesetz v. 27. April 1956 (BGBl. I, 199)

7) Heckt, aaO S. 166; Maunz-Dürig, GG, Art. 106, Rdnr. 76; Vialon, aaO S. 170

8) Vgl. §§ 2 u. 3 Länderfinanzausgleichsgesetz

9) Heckt, aaO S. 166; Vialon, aaO S. 170

Haben die Länder jedoch, wie es heute in einigen Ländern der Fall ist ¹⁾, den Steuerverbund auf weitere Landessteuern ausgedehnt, so unterliegt diese Finanzausgleichsmasse nicht den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Bindungen. Es ist vielmehr durchaus zulässig, daß die Länder die Gesamtmasse ihrer Steuereinnahmen vor Berechnung der Verbundquote um die Zahlungen oder Leistungen, die sie im Rahmen des horizontalen Länderverfinanzausgleichs erhalten oder entrichten müssen, erhöhen oder vermindern ²⁾. Denn diese Ausgleichspflicht oder -berechtigung bemißt sich gemäß §§ 3 und 4 Länderfinanzausgleichsgesetz nach den gesamten Steuereinnahmen eines Landes und seiner Gemeinden. Auch aus dem Sinn der Verbundwirtschaft, die Gemeinden zu Finanzpartnern am umfassenden Steueraufkommen des Landes zu machen, folgt, daß die Gemeinden, die in der Bewirtschaftung der Steuern mit dem Land einen Verbund eingegangen sind, einerseits Anspruch auf den Vorteil haben, den das betreffende Land durch die Ausgleichszahlungen erhält, andererseits aber auch den Nachteil etwa zu leistender Ausgleichsabgaben ihres Landes mitzutragen haben ³⁾.

§ 29

Der gemeindliche Anteil am Steuerverbund als Ermessensentscheidung des Landesgesetzgebers

Die Entscheidung über die Höhe des Verbundsatzes und über die Einbeziehung weiterer Landessteuern in die Verbundmasse steht im pflichtgemäßen Ermessen des Landesgesetzgebers ⁴⁾. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Festsetzung des Gemeindeanteils an der Verbundmasse keine verfassungs-

1) Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 nwFAG; § 18 Abs. 2 saFAG; § 4 Abs. 3 schlhFAG

2) Heckt, aaO S. 166

3) Ähnliches gilt für die Frage, ob - wie dies z. B. in NW (vgl. § 1 Buchst. b nwFAG) der Fall ist - von der bei der Berechnung der Verbundquote zugrunde gelegten Gesamtmasse der Betrag abzuziehen ist, der nach § 6 LAG vom Vermögensteueraufkommen an den Ausgleichsfonds zu zahlen ist. (LAG idF des 8. Änderungsgesetzes v. 26. Juli 1957 - BGBl. I, 809)

4) Maunz-Dürig, GG, Art. 106 Rdnr. 75 u. 76; Sattler, aaO S. 21

rechtlichen Schranken gesetzt sind ¹⁾. Die Länder müssen bei der Ausübung ihrer Kompetenz, die Höhe des gemeindlichen Anteils und seine Aufschlüsselung zu regeln, einmal beachten, daß der Verfassungsgeber mit der Einführung des Steuerverbundes zwischen Ländern und Gemeinden zu einer qualitativen Verbesserung des gemeindlichen Finanzsystems und einer Stärkung der Selbstverwaltung beitragen wollte. Die Länder müssen daher bei der Ausgestaltung des Steuerverbundes dafür Sorge tragen, daß die Gemeinden mit den zur Durchführung ihrer Aufgaben notwendigen Mitteln in ausreichendem Maße ausgestattet werden ²⁾. Das aber bedeutet, daß die Gemeinden in die Lage versetzt werden müssen, neben den Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben durchführen zu können. Es widerspräche daher der Garantie der Selbstverwaltung und des Steuerverbundes, wenn sich der Landesgesetzgeber mit formellen "Anerkennungsüberweisungen" begnügen würde ³⁾, wenngleich es nur im einzelnen Fall möglich sein wird, eine Grenze zu bestimmen, bei deren Unterschreiten die formelle Beteiligung an dem Steuerverbund zu einer materiellen Verletzung des Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG würde ⁴⁾. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß nach dem Willen des Verfassungsgebers der Verteilung des gemeindlichen Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ein System zugrunde zu legen ist, das den Finanzbedarf der Gemeinden berücksichtigt. Dem Ziel des Steuerverbundes, eine qualitative Verbesserung des Gemeindefinanzsystems herbeizuführen und einen gewissen Ersatz für die ausgefallene Gemeindepersonalsteuer zu leisten ⁵⁾, entspricht ein derartiges System nicht. Denn ein Steuerverbund im Sinne einer genauen finanzwissenschaftlichen Begriffsbestimmung setzt voraus, daß ein Teil der Verbundmasse allen Gemeinden zugute kommt, und bedeutet nicht lediglich die Gewährleistung eines Finanzausgleichsstockes in einer bestimmten Höhe ⁶⁾. Eine Pflicht der Länder, feste Quoten bestimmter Steuern zuzuweisen, wie es zum Beispiel in Baden-Württemberg durch die Verteilung der Verbundmasse nach Einwohnerzahlen geschieht ⁷⁾,

1) So allerdings Görg, aaO S. 7 und Vialon, aaO S. 170

2) Becker, Finanzausgleich, S. 20 f.; Gönnenwein, aaO S. 119; Maunz-Dürig, GG, Art. 106 Rdnr. 76

3) Gönnenwein, aaO S. 118

4) Gönnenwein, aaO S. 118 f.; Sattler, aaO S. 17

5) Sattler, aaO S. 19

6) Vgl. dazu Sattler, aaO S. 19; Klein, aaO S. 18; Görg, aaO S. 7

7) § 4 bwFAG

kann aus der Selbstverwaltungsgarantie und der Institution des Steuerverbundes jedoch nicht abgeleitet werden ¹⁾, so daß Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG eine Steuerverbundgarantie im finanzwissenschaftlichen Sinn nicht enthält.

Dem Sinn des Steuerverbundes, die Gemeinden am Auf und Ab der Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen, mag es zwar auch nicht ganz entsprechen, den Hundertsatz von vornherein zeitlich, etwa für die Dauer eines Rechnungsjahres, zu begrenzen ²⁾. Auch wäre es für eine unabhängigere gemeindliche Haushalts- und Investitionspolitik wünschenswert, den Hundertsatz in einem generellen Gesetz bis auf weiteres festzulegen und sich nur die durch etwa eintretende Lastenverschiebungen notwendig werdende Änderungen vorzubehalten. Über die zeitliche Regelung der gemeindlichen Beteiligung sagt Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG nichts aus, sondern stellt auch sie in das pflichtgemäße Ermessen des Landesgesetzgebers. Weder eine alljährliche Neufestsetzung des Hundertsatzes noch eine durch plötzlich auftauchende, für das Land oder die Gemeinden unzumutbare Lastenverschiebungen hervorgerufene Änderung und Neufestsetzung des Verbundsatzes innerhalb eines Rechnungsjahres würden daher Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG widersprechen ³⁾.

Die aufgezeigten Ermessensbindungen beschränken sich auf die Verteilung des Gemeindeanteils am Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG und der in diesen Steuerverbund einbezogenen Landessteuern. Wenngleich sich der Verfassungsgeber damit bereits der von ihm bis dahin nicht geregelten finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden angenommen hat ⁴⁾, hat er in Art. 106 Abs. 6 S. 5 GG noch unmittelbar einen rechtlichen Hinweis auf den kommunalen Finanzausgleich eingefügt. Diese Bestimmung stellt im Gegensatz zu Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ganz in das Ermessen der Länder ⁵⁾, wobei es ihnen freigestellt ist, das örtliche Aufkommen allein als Maßstab für die Zuweisung der Lan-

1) Gönnerwein, aaO S. 119

2) Heckt, DÖV 1957, 164 (166); Maunz-Dürig, GG, Art. 106 Rdnr. 75; Vialon, aaO S. 171

Eine derartige Begrenzung auf ein Rechnungsjahr findet sich in einigen Finanzausgleichsgesetzen. Demgegenüber ist z. B. die Beteiligung in Schleswig-Holstein 1965 zum ersten Mal seit 1960 geändert worden.

3) Heckt, aaO S. 166; Maunz-Dürig, GG, Art. 106 Rdnr. 75; Vialon, aaO S. 171; Gönnerwein, aaO S. 117

4) Klein, Finanzverfassung, S. 18

5) Vgl. S. 118 der vorliegenden Untersuchung.

dessteueranteile zu wählen ¹⁾. Im übrigen gilt jedoch auch im Rahmen des Art. 106 Abs. 6 S. 5 GG die Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG, die den Gemeinden die notwendigen Finanzmittel sichern will ²⁾. Für die Bemessung des gemeindlichen Anteils am Aufkommen der Landessteuern, sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuer lassen sich auch die Grundsätze für die Aufteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder in Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 und 3 GG sinngemäß heranziehen ³⁾. Sattler ⁴⁾ begründet die entsprechende Anwendung dieser beiden Grundsätze mit dem sich aus dem Gesetzeszusammenhang der Finanzverfassung des Grundgesetzes ergebenden Sinn. Zwar stelle Art. 106 Abs. 4 GG - dem zweistufigen Staatsaufbau in der Bundesrepublik folgend - auf den Bedarf von Bund und Ländern ab. Um eine gerechte Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern herbeizuführen, werde aber bei der Berechnung des Länderbedarfs der gemeindliche Bedarf hinzugerechnet (Art. 106 Abs. 8 GG). "Die Konsequenz dieser Vorschrift geht dahin, daß in der jedem einzelnen Land der Bundesrepublik zur Verfügung gestellten Finanzmasse ein Betrag enthalten ist, der auf den ihren Aufgaben entsprechenden Bedarf der Gemeinden entfällt" ⁵⁾. Die in Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 u. 3 GG niedergelegten Grundsätze sollten zwar in erster Linie die Grundlage für die Anwendung der Revisionsklausel bilden. Sie seien aber darüber hinaus Ausdruck des der gesamten finanzverfassungsrechtlichen Regelung des Grundgesetzes innewohnenden Prinzips der aufgabenmäßigen Verteilung der Gesamtfinanzmasse ⁶⁾. Dieses Prinzip gelte nicht nur für den Bund und die Länder, sondern auch für die Gemeinden, deren Bedarf nur aus Gründen des zweistufigen Staatsaufbaus in der Bundesrepublik im Rahmen des Länderbedarfs berücksichtigt werde ⁷⁾. Die entsprechende Anwendung der Grundsätze aus Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 u. 3 GG bedeutet einmal, daß Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen der ordentlichen Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Diese Zielsetzung schließt die einseitige Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden aus und hebt die Notwendigkeit

-
- 1) Vgl. z. B. den Kraftfahrzeugsteuerverbund in einigen Ländern.
 - 2) Maunz-Dürig, GG, Art. 106 Rdnr. 76; Sasse, AöR 85, 423 (454)
 - 3) Heckt, DÖV 1962, 207 (210); Klein, aaO S. 19; Sattler, aaO S. 19 u. 21 f.
 - 4) Sattler, aaO S. 21 f.
 - 5) Sattler, aaO S. 22
 - 6) Sattler, aaO S. 22; vgl. auch Bühler, BK, Erl. B III, 4 zu Art. 106, 107 n. F. GG
 - 7) Sattler, aaO S. 22; vgl. auch Klein, aaO S. 19

hervor, die Bedürfnisse der drei Aufgabenträger Bund, Länder und Gemeinden so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den Landesgebieten gewahrt wird ¹⁾.

Aus der entsprechenden Anwendung der Grundsätze des Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 und 3 GG auf das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden folgt, daß die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf Erhöhung des Verbundsatzes oder anderer Finanzausgleichsmaßnahmen haben, wenn ihre finanzielle Ausstattung ihren Bedürfnissen im Rahmen ihres Aufgabenkreises nicht mehr angemessen ist ²⁾. Aus der Anwendbarkeit der Grundsätze des Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 und 3 GG auch auf die finanzielle Stellung der Gemeinden im Verhältnis zu Bund und Ländern ergibt sich daher, daß die Länder bei Gestaltung des Finanzausgleichs nach Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG nur scheinbar frei von rechtlichen Bindungen sind ³⁾.

Zweites Kapitel

Die Finanzgarantien in Art. 106 Abs. 6 GG und ihr Verhältnis zu Art. 28 Abs. 2 GG

§ 30

Die Finanzgarantien als Konkretisierung der Selbstverwaltungsgarantie

Über das Verhältnis der Selbstverwaltungsgarantie zur Realsteuergarantie, zu der Garantie des Steuerverbundes und dem Hinweis auf den Finanzausgleich besteht in der Rechtslehre, soweit sie sich bisher dazu geäußert hat, keine einheitliche Meinung. Sieht man einmal von dem Hinweis des bayerischen Verfassungsgerichtshofes auf die ergänzende Funktion des Finanzausgleichs ab ⁴⁾, so ist in der Rechtsprechung bisher lediglich der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof ⁵⁾ einmal auf das Verhältnis der Finanzgarantien zur Selbstverwaltungsgarantie kurz eingegangen. Sein Hinweis darauf, daß

1) Ähnlich Heckt, DÖV 1962, 207 (210)

2) Sattler, aaO S. 22; Klein, aaO S. 19

3) Sattler, aaO S. 22; vgl. auch Klein, aaO S. 19

4) bayVfGH v. 3. 6. 1959, DÖV 1959, 701 (702)

5) nwVfGH v. 23. 3. 1964, KStZ 1964, 125

Art. 106 GG in einem anderen Abschnitt des Grundgesetzes als der die gemeindliche Selbstverwaltung garantierende Art. 28 Abs. 2 GG stehe, und der sachliche Zusammenhang zwischen beiden Verfassungsnormen daher weniger eng sei als zwischen Art. 79 und 78 nVf., besitzt jedoch für das Verhältnis der beiden grundgesetzlichen Garantien eine geringe Aussagekraft. Klein ¹⁾ und Sattler ²⁾ gehen davon aus, daß die kommunale Finanzverfassung, deren maßgebliche grundgesetzlichen Bestimmungen in Art. 106 Abs. 6 u. 7 GG enthalten seien, als ein Teilstück der Gemeindeverfassung betrachtet werden müsse ³⁾, nicht selbständig neben dieser stehe, sondern ihr ein- und untergeordnet sei. Die bundesverfassungsrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die gemeindliche Finanzverfassung seien daher stets an dem für die Gemeindeverfassung grundlegenden Art. 28 Abs. 2 GG zu messen und nach Maßgabe dieser Vorschrift auszulegen ⁴⁾. Die Bestimmungen des Art. 106 Abs. 6 u. 6 GG seien daher als Konkretisierung und Ergänzung der grundgesetzlichen Gewährleistung von großer Bedeutung, ohne die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie überflüssig zu machen ⁵⁾. Für die verfassungsmäßige Garantie des Steuerverbundes bedeute dies, daß der Anteil an der Steuerverbundmasse nicht zu gering zu bemessen sei, sondern dem Zweck des Steuerverbundes, die gemeindliche Selbstverwaltung zu stärken, gerecht werde ⁶⁾. Dies setze eine angemessene Berücksichtigung der Gemeinden bei der Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses voraus ⁷⁾. Klein und Sattler sehen in den Finanzgarantien mithin nicht nur formale Garantien, deren Ausgestaltung das Grundgesetz fast ausschließlich der Landesgesetzgebung vorbehalten will ⁸⁾, sondern materielle Ausprägungen der Institution Selbstverwaltung, welche "ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind" ⁹⁾. Aus den Ausführungen Kleins und Sattlers

1) Klein, Finanzverfassung, S. 6; ders., Realsteuergarantie, S. 8

2) Sattler, KomHdbch III, S. 9 f.

3) Schon unter der Geltung des Art. 106 u. 107 a.F. GG hat Köttgen (Sachverantwortung, DÖV 1953, 358, 359) auf den engen Zusammenhang zwischen Art. 28 Abs. 2 GG und die die Gemeinden nicht unmittelbar einbeziehenden Art. 106 u. 107 a.F. GG hingewiesen.

4) Klein, Finanzverfassung, S. 6

5) Klein, aaO S. 6; Sattler, aaO S. 9; Becker, Finanzausgleich, S. 26; Stern-Püttner, aaO S. 139; Sasse, AöR 85, 454

6) Sattler, aaO S. 17

7) Klein, aaO S. 17

8) So jedoch Hettlage, AfK 1964, 8

9) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (178)

kann man allerdings nur entnehmen, daß sie die Finanzgarantien als "Bestandteil und Konkretisierung" der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung in einem akzidentiellen Sinn verstehen ¹⁾, nicht jedoch wie Sasse ²⁾ als Essentiale des Art. 28 Abs. 2 GG, der nur aus Gründen einer zusammenfassenden Konzeption des Finanzwesens getrennt worden ist. Die Interpretation Sasses führt insoweit zu einer Aktualisierung des Zusammenhanges zwischen Art. 106 Abs. 6 und Art. 28 Abs. 2 GG ³⁾, als sie die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde nach § 91 BVfGG für den Fall zur Folge hat, daß die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Einkommen- und Körperschaftsteuer aufgehoben wird, oder die Bemessung des Verbundsatzes nur noch formelle Anerkennungsüberweisungen ermöglicht, ohne daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichwertige Finanz- und Steuerquellen zur Verfügung gestellt werden ⁴⁾. In einem solchen Fall würde der Verstoß gegen Art. 106 GG gleichzeitig eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG darstellen ⁵⁾.

Eine eingehendere Begründung dafür, daß die grundgesetzlichen Finanzgarantien nicht Bestandteil des durch § 91 BVfGG geschützten Wesensgehaltes des Art. 28 Abs. 2 GG sind, findet sich nur bei Becker ⁶⁾. Nach seiner Auffassung wird die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung durch die mit ihr in engstem Zusammenhang stehenden Finanzverfassungsgarantien des Art. 106 Abs. 6 GG zwar ergänzt. Diese Verfassungsgarantien seien jedoch Institutionen, die man nicht mit Art. 28 Abs. 2 GG zu einem Gesamtkomplex zusammenfassen könne, da sie die Selbstverwaltungsgarantie lediglich abrundeten, ohne ihr wesensmäßig anzugehören ⁷⁾. Die Art und Weise, wie die finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben geschaffen würden, könne nicht Inhalt einer Verfassungsgarantie sein, die sich auf die Gewährleistung der Aufgaben und der Eigenverantwortlichkeit beschränke ⁸⁾.

Ausgangspunkt für die Bestimmung des Verhältnisses der gemeindlichen

1) Sasse, AöR 85, 454

2) Sasse, aaO S. 454; ders., KStZ 1962, 161 (164)

3) Sasse, AöR 85, 454

4) Sasse, aaO S. 455 f. im Zusammenhang mit der Realsteuergarantie, deren Verhältnis zu Art. 28 Abs. 2 GG dort von ihm untersucht wird.

5) Sasse, aaO S. 456; vgl. auch Becker, Finanzausgleich S. 27

6) Becker, Finanzausgleich S. 27; ders., Kommunale Selbstverwaltung S. 713 u. 723 f.; ders., Selbstverwaltung des Volkes, S. 553

7) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 713

8) Becker, aaO S. 724

Selbstverwaltungsgarantie zu den grundgesetzlichen Finanzgarantien ist, daß das in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte und zum Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie zählende Prinzip der Allseitigkeit und Eigenverantwortlichkeit die Sicherstellung genügender gemeindlicher Finanzmittel voraussetzt. Diesem wesentlichen finanzpolitischen Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie wollte der Verfassungsgeber durch die Finanzgarantien in Art. 106 Abs. 6 u. 7 GG Rechnung tragen, indem er den Gemeinden die Realsteuereinnahmen und eine prozentuale Beteiligung am Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer garantierte, im übrigen die Gemeinden vor der Überbelastung durch die Übertragung neuer Aufgaben schützte und die Länder auf die Möglichkeit hinwies, die Gemeinden an den Landessteuern auf beliebige Art und Weise zu beteiligen. Damit konkretisierte und ergänzte der Verfassungsgeber die Selbstverwaltungsgarantie, ohne jedoch die Finanzgarantien zu ihrem Wesensbestandteil zu machen. Die Aufnahme der Finanzgarantien in das Grundgesetz sollte lediglich ihre völlige Beseitigung durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber ausschließen, ihnen aber nicht eine dem Art. 28 Abs. 2 GG vergleichbare institutionelle Wirkung verleihen. Das ergibt sich auch daraus, daß die Finanzgarantien in Art. 106 Abs. 6 und 7 GG nur einige der denkbaren Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung enthalten. Hinzu kommt, daß der formale Charakter der Finanzgarantien, die Notwendigkeit, sie inhaltlich durch die Gesetzgeber zu präzisieren und auszufüllen ¹⁾, es kaum möglich erscheinen läßt, die Finanzgarantien als zum Wesentlichen, zum Kern der Selbstverwaltungsgarantie gehörend anzusehen. Die Finanzgarantien "bilden vielmehr jeweils für sich ein Sinnganzes nach grundgesetzlicher Vorschrift im Rahmen der sie tragenden Rechtsgedanken" ²⁾. Die Verfassungsgarantien des Art. 106 Abs. 6 und 7 GG erscheinen daher nur dann als verletzt, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände aus ihren verfassungsrechtlich abgesicherten Teilhabepositionen derart verdrängt werden, daß die Garantien leerlaufen ³⁾, sie also den verfassungsgewollten Zweck ihrer Einfügung, eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern, nicht mehr erfüllen. Abgesehen davon, daß im Wege der Grundgesetzänderung das gesamte System der Steuerzuteilung und des Steuerverbundes abgeändert werden könnte, ist eine Verfassungsbeschwerde nach § 91 BVfGG daher nur zulässig, wenn ein Verstoß gegen Art. 106 Abs. 6 GG eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28

1) Becker, aaO S. 713 u. 723; ders., Finanzausgleich S. 27

2) Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 713

3) Stern, BK, Art. 106 Rdnr. 76; Gönnenwein, aaO S. 116 u. 118 f.; Sattler, KomHdbch III, S. 17

Abs. 2 GG darstellt ¹⁾. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Landesgesetzgeber im Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG nur formelle Anerkennungsüberweisungen vorsieht, ohne den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände anderweitig zu sichern ²⁾.

1) Becker, Finanzausgleich S. 27

2) Die Einflußmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers auf die Realsteuern und des Landesgesetzgebers auf die Steuerverbundmasse und den Finanzausgleich bieten wenig Aussicht auf Effektivität einer solchen Verfassungsbeschwerde. Vgl. Becker, Finanzausgleich S. 27; ders., Kommunale Selbstverwaltung S. 723; Stern, BK, Art. 106 Rdnr. 76; Görg, Gegenwärtige Problematik, S. 7

DRITTER TEIL

Finanzzuweisungen und ihre Bedeutung für die gemeindlichen Haushaltswirtschaften

§ 31

Einführender Überblick

Im zweiten Teil der vorliegenden Untersuchung wurde festgestellt, daß Inhalt und Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, wie es sich heute in der Verfassungswirklichkeit darstellt, dem traditionellen Wertgehalt und der Idee gemeindlicher Selbstverwaltung nicht mehr entsprechen. Dennoch steht diese Entwicklung nicht im Widerspruch zu der geschriebenen Verfassung. Mag den Schöpfern des Art. 28 Abs. 2 GG auch das Selbstverwaltungsbild der Stein'schen Städteordnung vor Augen gestanden haben, so lassen sich Inhalt und Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts doch nicht allein aus der sie tragenden Verfassungsnorm des Art. 28 Abs. 2 GG bestimmen. Ihre Bedeutung kann vielmehr nur unter Berücksichtigung des Verfassungsgrundsatzes der Sozialstaatlichkeit gänzlich erfaßt werden. Dieser Verfassungsgrundsatz ist absichtlich in ein Spannungsverhältnis zur Selbstverwaltungsgarantie gestellt worden, das zu einer fruchtbaren Wechselwirkung beider grundlegenden Verfassungsnormen führen soll und insbesondere der Garantie der gemeindlichen Eigenverantwortung und ihrem überwiegend finanziellen Gehalt in Gestalt gemeindlicher Einnahmen- und Ausgabenhoheit Form und Inhalt gibt.

Gerade den Finanzzuweisungen kommt, wie an anderer Stelle bereits kurz erwähnt ¹⁾, ein besonderer Einfluß auf die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeindehaushalte zu. Die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Fragen, wie groß und welcher Art dieser Einfluß tatsächlich ist, ob sich in dieser Hinsicht überhaupt endgültige Feststellungen treffen lassen, sollen im folgenden erörtert werden. Bereits jetzt kann jedoch gesagt werden, daß eine endgültige Stellungnahme eine genaue Analyse der Haushaltspläne der alimentierten Gemeinden und Gemeindeverbände voraussetzt, eine solche aber über den Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung hinausgehen würde. Die folgende Untersuchung wird sich daher darauf zu beschränken haben, unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsbestimmungen in den einzelnen Ländern die Einwirkungsmöglichkeiten auf

1) Vgl. S. 92 f. und 94 f. der vorliegenden Untersuchung

die Selbstverwaltungstätigkeit der Gemeinden im einzelnen aufzuzeigen und zu versuchen, die Grenzen zu bestimmen, deren Überschreitung einen Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und der Landesverfassungen darstellen würde. In welchem Umfang die Länder über die Gewährung von Finanzzuweisungen Einfluß auf die Selbstverwaltungstätigkeit der Gemeinden nehmen können, wird sich nicht nur danach bestimmen lassen, in welcher Form sie die Finanzzuweisungen zur Verfügung stellen, sondern vor allem danach, welche Aufgaben sie mit der einzelnen Zuweisung unterstützen. Wie bereits aufgezeigt wurde ¹⁾, ist nämlich der Umfang gemeindlicher Eigenverantwortung je nach dem rechtlichen und tatsächlichen Charakter der Aufgaben sehr verschieden,

Die Frage, welche Grenzen der Ausgestaltung der Finanzzuweisungen durch Art. 28 Abs. 2 GG gesetzt sind, muß darüber hinaus unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Finanzzuweisungen beantwortet werden ²⁾. Wenn bei der Bestimmung dessen, was zum Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie gehört, in gewissem Ausmaß auch der geschichtlichen Entwicklung und den historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltungsgarantie Rechnung getragen werden muß ³⁾, so bedeutet das für die hier zu beantwortende Frage, daß nicht so sehr die Entwicklung des gemeindlichen Finanzwesens im ganzen, als vielmehr der geschichtliche Werdegang der Finanzzuweisungen und ihre Bedeutung für das tatsächliche, gewachsene gemeindliche Finanzwesen berücksichtigt werden müssen ⁴⁾. Es erscheint daher zweckmäßig, zu Beginn dieses Abschnitts einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Finanzzuweisungen zu geben.

1) Vgl. §§ 20 ff. der vorliegenden Untersuchung.

2) Vgl. § 14 I der vorliegenden Untersuchung.

3) BVfG v. 20. 3. 1952, E 1, 167 (168); v. 29. 4. 1958, E 7, 358 (364)

4) Stern-Püttner, aaO S. 151

ERSTER ABSCHNITT

Die geschichtliche Entwicklung der Finanzzuweisungen 1)

§ 32

Die preußische Zeit bis zur Miquel'schen Finanzreform

Finanzzuweisungen bringen immer eine Abhängigkeit von übergeordneten Gebietskörperschaften zum Ausdruck. Sie waren daher auch der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808 ²⁾ fremd, die den Beginn und zugleich den Höhepunkt der kommunalen Selbstverwaltung darstellt ³⁾. Wie uneingeschränkt die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden zu jener Zeit war, zeigt besonders § 56 der Städteordnung, wonach die Städte berechtigt waren, "alles dasjenige, was zur Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses erforderlich wird und aus dem Gemeindeeinkommen nicht bestritten werden kann, auf die Stadteinwohner zu verteilen und aufzubringen". Erst als neben der Stadt als dem Mittelpunkt selbstverwaltender gemeindlicher Tätigkeit in den siebziger Jahren die Kreise ⁴⁾ und Provinzen ⁵⁾ als Selbstverwaltungskörperschaften geschaffen wurden, erhielt das Problem des finanziellen Ausgleichs zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen seine eigentliche Bedeutung. Durch die Dotationsgesetze von 1873 und 1875 ⁶⁾ wurde in Preußen die zuerst nur für die 1866 neu erworbenen Landesteile geltende Regelung, daß mit der Übertragung von Aufgaben auf die Provinzen und Kreise zu ihrer Erfüllung gleichzeitig staatliche Fonds bereitzustellen waren, auch auf die übrigen Provinzen ausgedehnt. Die Zuschüsse betrafen vor allem die Polizeiverwaltung, das Straßenwesen und diejenigen Aufgaben,

-
- 1) Vgl. dazu Fuchs-Riewald, Finanzausgleich, S. 12 ff.; Göb, Geschichtliche Entwicklung, S. 84 ff.; Loschelder, KompelBl. 1957, 682 f.; Markull, Kommentar, S. 4 ff.
 - 2) GS S. 471; nach ihrem Schöpfer, dem Reichsfreiherrn vom Stein, als Stein'sche Städteordnung bezeichnet.
 - 3) Göb, aaO S. 84; Loschelder, aaO S. 682
 - 4) Vgl. die Kreisordnung für die östlichen Provinzen v. 13. Dezember 1872 (GS S. 661). Ihr folgten bald entsprechende Kreisordnungen für die übrigen Provinzen.
 - 5) Vgl. die Provinzialordnung für die östlichen Provinzen vom 29. Juni 1875 (GS S. 335)
 - 6) Gesetz vom 30. April 1873 (GS S. 187) und Gesetz vom 8. Juli 1875 (GS S. 497)

die den Provinzen und Bezirksverbänden bzw. Kreisen ¹⁾ in ihrer Eigenschaft als neuerrichteten Selbstverwaltungskörperschaften entstanden. In Preußen wurden die Steuern erstmalig durch die Miquel'sche Finanzreform in den Jahren 1891 bis 1893 planmäßig zwischen Staat und Gemeinden verteilt. Diese Reform wurde durch die Neuordnung der Einkommensteuer ²⁾, die unter anderem in einer Erhöhung des bereits bestehenden gemeindlichen Zuschlags bestand ³⁾, und der Gewerbesteuer ⁴⁾ eingeleitet. Den Abschluß bildeten das Gesetz zur Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893 ⁵⁾, das die Grund- und die Gewerbesteuer den Gemeinden zuwies, sowie das Kommunalabgabengesetz vom selben Tage ⁶⁾. Um eine gleichmäßige Belastung der Einwohner zu gewährleisten, durfte das Zuschlagsrecht der Gemeinden zur Einkommensteuer nur in einem bestimmten Verhältnis zu der Anspannung der Realsteuern ⁷⁾ ausgeübt werden. Die Dotationen an die Gemeindeverbände blieben erhalten. Wenngleich sie ursprünglich nur der Finanzierung bestimmter Aufgaben dienten und damit unseren heutigen Zweckzuweisungen vergleichbar sind, wurden sie im Laufe der Zeit nicht nur nach dem Aufwand bemessen, den die einzelne Aufgabe verursachte, sondern auch nach dem Maßstab von "Land und Leuten" verteilt. Diese zum ersten Mal erscheinenden allgemeinen Kriterien für die Verteilung staatlicher Zuwendungen werden mit Recht als der Grundstein für die Entwicklung der "Finanzzuweisungen" angesehen ⁸⁾. Neben diesen Dotationen gab es auch zweckgebundene Staatszuschüsse in reiner Form, wie sie beispielsweise in den staatlichen Zuschüssen zu den Volksschullasten ⁹⁾ zum Ausdruck kommen. Wenngleich die Dotationen zum ersten Mal den Gedanken des "Lastenausgleichs" in die Verteilung der Steuern einbezogen und damit den Beginn einer sehr weitgreifenden Entwicklung darstellten, nahmen sie im Vergleich zu den gemeindlichen Steuerquellen nur einen unbedeutenden Raum ein. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die gemeindlichen Aufgaben, insbesondere die Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben

-
- 1) Es war Aufgabe der Provinzen, einen Teil der Dotationen an die Kreise und Amtsverbände weiterzuleiten.
 - 2) Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 (GS S. 175)
 - 3) Vgl. § 9a des Gesetzes vom 25. Mai 1873 (GS S. 231) und § 4 des Gesetzes vom 31. März 1888 (GS S. 37)
 - 4) Gewerbesteuerengesetz vom 24. Juni 1891 (GS S. 205)
 - 5) GS S. 119
 - 6) GS S. 152
 - 7) Sog. Miquel'sche Relation
 - 8) Fuchs-Riewald, aaO S. 17
 - 9) Gesetz vom 14. Juni 1888 (GS S. 240) und vom 31. März 1889 (GS S. 64)

noch von verhältnismäßig geringer Bedeutung waren, und der Staat daher kein nachdrückliches Interesse an ihrer gleichmäßigen Erfüllung hatte ¹⁾. Daß die Miquel'sche Finanzreform die Grundlage für die klassische Zeit der kommunalen Selbstverwaltung vor dem ersten Weltkrieg wurde, beruht schließlich auch darauf, daß die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Reich, Gliedstaaten und Gemeinden im wesentlichen konstant war und daher die Zuweisung von Steuerquellen an die Gebietskörperschaften allein bereits ausreichte, um die Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.

§ 33

Von Miquel bis zur Erzbergerschen Finanzreform

Nach Abschluß der Miquel'schen Reformen folgte für den innerpreußischen Finanzausgleich eine Zeit ruhiger Entwicklung. Die Änderungen auf dem Gebiet des Finanzausgleichs stellten im wesentlichen die Weiterentwicklung alter Gedanken dar. Die den Provinzen und Kreisen zugeführten Dotationen näherten sich in ihrem Wesen jedoch immer mehr den heutigen Finanzzuweisungen. So wurden sie zum Beispiel nur noch zu einem Drittel nach der Einwohnerzahl, im übrigen aber insoweit nach Lastenausgleichsgesichtspunkten verteilt, als sie zu einem Drittel nach dem umgekehrten Verhältnis der Einkommensteuer und zu einem Drittel nach dem Prozentverhältnis der Gemeindezuschläge zur Einkommensteuer berechnet wurden ^{2) 3)}.

Der erste Weltkrieg setzte der bis dahin weitgehend unverändert gebliebenen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Reich, Ländern und Gemeinden ein Ende. Die gewaltigen Kriegslasten verlagerten das Schwergewicht der Aufgaben auf das Reich ⁴⁾ und erforderten eine völlig veränderte Zuteilung der Einnahmequellen. Diesem Erfordernis trug die im Zuge der sog. Erzbergerschen Finanzreform im Jahre 1920 erfolgte Übernahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sowie der Vermögensteuer ⁵⁾ auf das Reich Rechnung. Zum Ausgleich für den Verlust des Zuschlagsrechts zur Einkommen-

1) Fuchs-Riewald, aaO S. 18

2) Vgl. das Gesetz vom 2. Juni 1902 (GS S. 167)

3) Vgl. Fuchs-Riewald, aaO S. 18 f.

4) Auf dem Reich allein lasteten 99 Mrd. DM Anleihen und 55 Mrd. RM kurzfristige Schuldverschreibungen. Vgl. Institut FSt, Finanzverwaltung und Finanzausgleich in der Weimarer Republik, S. 18

5) Einkommensteuergesetz vom 29. März 1920 (RGBl. S. 359), Körperschaftsteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. S. 393)

steuer wurden die Gemeinden an dem Teil des Aufkommens aus der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer beteiligt, den das Reich den Ländern überwies ¹⁾. Erfolgte die Beteiligung der Gemeinden an den drei Überweisungssteuern zuerst nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens ²⁾, so stellte sich jedoch bald heraus, daß diese Verteilung dem unterschiedlichen Bedarf der einzelnen Gemeinden nicht gerecht wurde. Hatte bereits das Landessteuergesetz von 1920 bei der Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer die Bevölkerungszahl der einzelnen Gemeinde zugrunde gelegt und damit den Gesichtspunkt des Bedarfs berücksichtigt, so findet sich dieser Maßstab in ähnlicher, verfeinerter Form später im Preußischen Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz ³⁾. Die Zuweisungen an die Gemeinden aus dem Länderanteil an der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer verloren damit zum Teil ihren Charakter als Steuerüberweisungen nach dem örtlich radizierten Einkommen und nahmen stattdessen die Gestalt von Dotationen an, die die unterschiedlich starke finanzielle Belastung der einzelnen Gemeinden bzw. ihre unterschiedliche Steuerkraft ausgleichen sollten ⁴⁾. Die Kritik an der Erzbergerschen Finanzreform weist immer wieder darauf hin, daß das System von Überweisungen und Zuweisungen im Gegensatz zu dem ausgewogenen Finanzsystem Miquels zu umständlich und den Anforderungen nicht gewachsen gewesen sei. Die Ablösung des Trennsystems durch das Verbundsystem habe die finanzielle Unabhängigkeit von Ländern und Gemeinden weitgehend eingeschränkt, insbesondere dem Recht der Gemeinden auf eine eigene Personalbesteuerung ein Ende gesetzt ⁵⁾.

Die Kritik berücksichtigt jedoch zu wenig, daß eine gleichmäßige Einnahmenverteilung auf Reich, Länder und Gemeinden, die durch den bundesstaatlichen Aufbau und das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht gerechtfertigt gewesen wäre, nicht den tatsächlichen Aufgaben und Lasten entsprochen hätte, die überwiegend vom Reich getragen wurden. Mögen der Erzbergerschen Finanzreform durch die Einführung des Verbundsystems notgedrungen zentralistische Züge anhaften ⁶⁾, so hat sie sich dennoch als ein brauchba-

1) Vgl. das Landessteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. S. 402)

2) Vgl. § 18 Landessteuergesetz vom 30. März 1920

3) Gesetz vom 30. Oktober 1923 (GS S. 487) § 10

4) Darüber hinaus erhielten besonders bedürftige Gemeinden sog. Beihilfen aus dem "Ausgleichsfonds", später "Ausgleichsstock" genannt. Vgl. Seifert, Geschichte, S. 207

5) Vgl. u.a. Göb, aaO S. 85; Willeke, KompBl. 1958, 183; Görg, Gegenwärtige Problematik, S. 13 ff.

6) Heffter, Deutsche Selbstverwaltung, S. 777

res Instrument erwiesen, um eine tragfähige finanzielle Grundlage für den gefährdeten Weiterbestand des Reiches zu bilden.

§ 34

Die weitere Entwicklung bis zur Gegenwart

Die mit der Einführung des Steuerverbundes verknüpfte weitgehende Einschränkung der finanziellen Unabhängigkeit der Länder und Gemeinden sollte durch die dritte Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924 ¹⁾ beseitigt werden. Diese Verordnung stellte insoweit eine weitgehende Rückkehr zum Trennsystem des Kaiserreiches dar, als nunmehr den Ländern neben 20 v. H. der Umsatzsteuer die Grunderwerbsteuer, Rennwettsteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Börsensteuer nahezu in vollem Umfang und die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu 75 v. H. zugewiesen wurden ²⁾. Die im Zuge der Erzbergerschen Finanzreform eingeführte feste Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer wurde durch die Notverordnung wieder beseitigt. Nunmehr konnten die Länder selbst darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang sie die Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligen wollten. Auch die Steuernotverordnung vermochte jedoch die sich in der Folgezeit immer mehr entwickelnden Spannungen nicht zu überwinden, die dadurch hervorgerufen wurden, daß einerseits den Ländern mit den zusätzlichen Mitteln gleichzeitig auch neue Aufgaben übertragen wurden, andererseits das Reich durch die Reparationszahlungen und später durch die Anforderungen während der Wirtschaftskrise unverhältnismäßig stärker als die Länder belastet wurde. Diese Spannungen führten zu einer häufigen Veränderung der Anteile der Länder und damit auch der Gemeinden an den Überweisungssteuern ³⁾ und wurden auf der gemeindlichen Ebene erst durch die Einführung der Bürgersteuer im Jahre 1930 ⁴⁾ zum Teil beseitigt. Eine wesentliche Verbesserung erfuhr das Gemeindefinanzsystem schließlich durch die Realsteuerreform vom 1. Dezember 1936 ⁵⁾, die den Gemeinden die Grund- und die Gewerbesteuer zur alleinigen Ausschöpfung zuwies.

1) RGBI, I, 74

2) Vgl. dazu im einzelnen Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Finanzreform, S. 19; Institut FSt, aaO S. 52

3) Vgl. die Tabelle in Institut FSt, aaO S. 55

4) VO des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930 (RGBI, I, 311)

5) Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen (RGBI, I, 961), Gewerbesteuerengesetz (RGBI, I, 979), Grundsteuergesetz (RGBI, I, 986)

Nimmt man die Bürgersteuer hinzu, so hatte damit das Gemeindefinanzsystem eine Gestalt erhalten, die dem seinerzeit durch die Miquel'sche Reform geschaffenen Zustand finanzieller Unabhängigkeit in etwa entsprach.

Gab die Realsteuerreform damit den Gemeinden einen wesentlichen Teil ihrer verlorenen Unabhängigkeit zurück, so war sie andererseits für die Entwicklung der Steuerüberweisungen an die Gemeinden der Anstoß zu einer grundlegenden Neuregelung. Die Realsteuerreform bewirkte besonders in Preußen durch die Überlassung der Grundsteuer an die Gemeinden eine weitere Verstärkung der bereits bestehenden Steuerkraftunterschiede. Diese immer deutlicher werdenden Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden führten schließlich dazu, den Steuerkraftausgleich mit Hilfe der Steuerüberweisungen ganz allgemein zu bewirken ¹⁾. Hatten bereits die sog. Plafondgesetze der Jahre 1935 und 1936 ²⁾ die Bemessung der Länder- und der Gemeindeanteile an den Überweisungssteuern von dem örtlichen Aufkommen der einzelnen Steuer gelöst, so fand diese Entwicklung ihren vorläufigen Abschluß in dem Preußischen Finanzausgleichsgesetz vom 10. November 1938 ³⁾. Dieses Gesetz beruhte im wesentlichen auf den Grundgedanken, die durch die reichsrechtlichen "Grundsätze über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden)" vom 10. Dezember 1937 ⁴⁾ festgelegt worden waren. Auch die anderen Länder glichen ihr Finanzausgleichsrecht diesen Grundsätzen an, die die Überweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände endgültig von jeder Verbindung mit dem Aufkommen einer Steuer lösten und an die Stelle der bisherigen "Steuerüberweisungen" nunmehr "Finanzzuweisungen" setzten. Die Finanzzuweisungen waren für die einzelne Gemeinde um so höher, je mehr ihre Steuerkraft hinter dem Betrag zurückblieb, den sie nach ihrer Struktur und ihren

-
- 1) Aus der Erkenntnis, daß die Verteilung der Steuerüberweisungen mit Hilfe eines Schlüssels, der im wesentlichen an das Vorkriegsaufkommen der Gemeinden anknüpfte, sich dem Wandel der Verhältnisse nicht anpaßte, arbeitete man bereits seit 1925 an einem neuen Verteilungsschlüssel. In diesem Zusammenhang sei besonders auf das Gutachten des preußischen Finanzministers Popitz hingewiesen.
 - 2) Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs vom 26. Februar 1935 (RGBl. I, 285) und Zweites Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs vom 30. März 1936 (RGBl. I, 315)
 - 3) GS S. 108
 - 4) RGBl. I, 1352, ergangen auf Grund des § 26 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen.

tatsächlichen Bedürfnissen in etwa haben mußte. Trat mit der endgültigen Ablösung des Überweisungssystems durch das "System der Finanzzuweisungen" ¹⁾ auf der gemeindlichen Ebene eine Tendenz zur Zentralisierung in Erscheinung, so verstärkte sich diese Entwicklung bald darauf insofern, als auch die qualitativen Verbesserungen, die das gemeindliche Steuersystem durch die Realsteuerreform erfahren hatte, nach und nach wieder beseitigt wurden. Das Reich beteiligte sich zunächst im Jahre 1939 an den Realsteuern ²⁾ und nahm schließlich 1942 den Gemeinden die Bürgersteuer, die es in die Einkommensteuer mit einbezog ³⁾. Die Entwicklung zum Einheitsstaat vollzog sich auch auf der Länderebene, indem das Reich die Überweisungssteuern der einzelnen Länder einander anglich und zu einer einheitlichen Finanzmasse zusammenzog, aus der je nach dem Finanzbedarf des einzelnen Landes Finanzzuweisungen gewährt wurden ⁴⁾. Die Finanzausgleichsverordnung des Reiches vom 30. November 1944 ⁵⁾ brachte diese Entwicklung zum Abschluß, indem sie alle Landesregelungen ablöste und durch eine einheitliche, unmittelbare Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Reich und Gemeinden schaffende Reichsregelung ersetzte.

Die Reichsfinanzausgleichsverordnung schloß jedoch nicht nur die Entwicklung der Finanzzuweisungen, sondern auch die der zweckgebundenen Zuschüsse und Beiträge ab ⁶⁾. Zweckgebundene Zuschüsse gab es in Preußen auf dem Gebiet des Volksschulwesens schon seit der Zeit vor dem ersten Weltkrieg ⁷⁾. Sie wurden später durch Errichtung der sog. Landesschulklasse ⁸⁾ und durch Erlass des Volksschulfinanzgesetzes ⁹⁾ weitgehend ausgebaut. Auf dem Ge-

1) Vgl. § 5 der vorliegenden Untersuchung

2) Vgl. die Kriegswirtschaftsverordnung vom 4. September 1939 (RGBl. I, 986)

3) Vgl. die Zweite Lohnabzugsverordnung vom 24. April 1942 (RGBl. I, 252), die mit Wirkung vom 1. Juni 1942 den Gemeinden als Ersatz Bürgersteuerausgleichsbeträge gewährte.

4) Vgl. das Fünfte Gesetz zur Änderung des Reichsfinanzausgleichs vom 21. Februar 1940 (RGBl. I, 391)

5) RGBl. I, 282

6) Vgl. dazu im einzelnen Fuchs-Riewald, aaO S. 27 und Seifert, aaO S. 166 ff.

7) Vgl. das Lehrerbesoldungsgesetz vom 26. Mai 1909 (GS S. 93) und das Volksschullehrerunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 (GS S. 335)

8) Vgl. § 13 des Volksschullehrer-Dienststeuergesetzes vom 7. Mai 1920 (GS S. 264)

9) Gesetz vom 2. Dezember 1936 (GS S. 161)

biet des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung wurden im Jahr 1922 Staatszuschüsse aus dem Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer eingeführt ¹⁾. Die Gemeinden mit kommunaler Polizei erhielten Zuschüsse zu den Aufwendungen für polizeiliche Vollzugsbeamte ²⁾. Darüber hinaus erhielten die Landkreise Mittel für die Durchführung von Fürsorgeaufgaben ³⁾. Die Zuweisungen zweckgebundener Mittel für die gemeindlichen Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten wurden soweit als möglich durch die Reichsfinanzausgleichsverordnung von 1944 zusammengefaßt.

Die Grundsätze der Finanzausgleichsverordnung, die im wesentlichen auf der Untersuchung von Johannes Popitz aus dem Jahr 1930 ⁴⁾ beruhten, sind nach dem zweiten Weltkrieg ohne wesentliche Veränderungen nach und nach von den einzelnen Bundesländern übernommen worden. Bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen wurde der durch die Kriegszerstörungen, den Zustrom von Flüchtlingen und Evakuierten, sowie die Kriegsfolgenfürsorge erhöhte Ausgabenbedarf der Gemeinden durch eine Anzahl von Ergänzungsansätzen berücksichtigt, sowie Bedarfs- und Zweckzuweisungen für die Beseitigung von Kriegsschäden zur Verfügung gestellt. Ein großer Teil dieser Maßnahmen ist jedoch im Verlaufe des fortschreitenden Wiederaufbaus abgebaut worden. Heute ersetzt ein Teil der Länder seinen Gemeinden lediglich noch den durch die Kriegszerstörungen verursachten Grundsteuerausfall ⁵⁾.

1) Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 8. April 1922 (RGBl. S. 396)

2) Polizeikostengesetz vom 2. August 1929 (GS S. 162); zur früheren Entwicklung vgl. Seifert, aaO S. 166 ff.

3) Vgl. u. a. § 14 der Verordnung vom 30. Mai 1932 (GS S. 207)

4) Popitz, Künftiger Finanzausgleich

5) § 12 rhpfFAG; § 13 schlhFAG; Nordrhein-Westfalen (§§ 17 u. 18 FAG) und Hessen (§ 38 FAG) beteiligen sich nur noch an den Ausgaben der Gemeinden für Aufgaben der kriegsbedingten Fürsorge, bzw. stellen Zuweisungen für die Beseitigung von Kriegsschäden an bestimmten gemeindlichen Einrichtungen zur Verfügung.

ZWEITER ABSCHNITT

Die Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Gemeinden unter dem Einfluß der Finanzausweisungen

Wenn Lehre, Rechtsprechung und kommunale Praxis immer wieder hervorheben, daß die Finanzausweisungen möglichst nur eine Ergänzung wesentlicher eigener Einnahmen, vornehmlich eigener Steuern der alimentierten Gebietskörperschaften sein sollten, so machen sie damit gleichzeitig deutlich, daß Finanzausweisungen, und zwar sowohl Schlüsselzuweisungen als auch Bedarfs- und Sonderzuweisungen, immer eine Abhängigkeit von übergeordneten Gebietskörperschaften zum Ausdruck bringen. Diese Abhängigkeit widerspricht insoweit nicht der Verfassung, als der Rahmen, den das Grundgesetz und die Landesverfassungen durch die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gesteckt haben, nicht überschritten wird. Der Versuch, den verfassungsmäßigen Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie im Hinblick auf eine eigenständige gemeindliche Haushalts- und Finanzwirtschaft, wie sie als Einnahmen- und Ausgabenhoheit bezeichnet wurde, zu bestimmen, hat gezeigt, daß die Garantie der Eigenverantwortlichkeit und Allseitigkeit des örtlichen Wirkungskreises unterschiedliche Auswirkungen auf Einnahmen- und Ausgabengestaltung der gemeindlichen Haushaltswirtschaften hat. Die Frage, inwieweit diese Auswirkungen durch die Finanzausweisungen beeinflußt werden, wird sich daher am ehesten beantworten lassen, indem der Einfluß der Länder auf die gemeindlichen Haushalte, den die Gewährung von Finanzausweisungen ermöglicht, getrennt nach seiner Bedeutung für die Einnahmen- und die Ausgabengestaltung untersucht wird. Dabei soll nicht verkannt werden, daß die in diesem Zusammenhang notwendigerweise einsetzende wirtschaftliche Betrachtungsart manchmal eine völlige Trennung der Einnahmen- und der Ausgabenseite unmöglich macht.

Erstes Kapitel

Finanzausweisungen und gemeindliche Einnahmenwirtschaft

Ob die Abhängigkeit der gemeindlichen Haushaltswirtschaften von Finanzausweisungen zu einer verfassungswidrigen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie führt, oder der Punkt erreicht ist, an dem, wie es Hettlage ausdrückt, ihre finanzielle Quantität in verfassungsrechtliche Qualität umzuschlagen beginnt ¹⁾, wird sich einmal nach dem Einfluß richten, den

1) Hettlage, AfK 1964, 11

die Länder durch die Finanzzuweisungen auf die Einnahmengestaltung der Gemeindehaushalte haben. Sieht man von dem in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ¹⁾ gesetzlich vorgesehenen, jedoch bislang ohne praktische Bedeutung gebliebenen Mittel der Finanzsperre ²⁾ ab, so wird dieser Einfluß wesentlich dadurch bestimmt, in welchem Umfang sich die Gewährung von Finanzzuweisungen auch auf Art und Höhe der gemeindlichen Einnahmen aus eigenem Recht auswirkt. Die Beantwortung dieser Frage wird auch dazu beitragen, das Verhältnis von Finanzzuweisungen und gemeindeeigenen Finanzmitteln zu bestimmen. Die in der Einleitung zu der vorliegenden Untersuchung angegebenen Beispiele zeigen insbesondere, welche Bedeutung gerade diese Frage in den Fällen gewinnt, in denen sich die gemeindlichen Deckungsmittel überwiegend aus Schlüsselzuweisungen ³⁾ und zweckgebundenen Zuweisungen zusammensetzen.

§ 35

Die Höhe der gemeindlichen Einnahmen und ihre Abhängigkeit von den allgemeinen Finanzzuweisungen

Die allgemeinen Finanzzuweisungen und insbesondere die Schlüsselzuweisungen stehen zwar den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur freien Verfügung, so daß insoweit eine unmittelbare Beeinträchtigung ihrer Ausgabenhoheit nicht möglich ist. Die schlüsselmäßige Verteilung der Finanzzuweisungen gibt darüber hinaus den Selbstverwaltungskörperschaften, soweit sie die im Finanzausgleichsgesetz geregelten Voraussetzungen erfüllen, einen bestimmten, nicht von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängigen Rechtsanspruch ⁴⁾. Dennoch ist es nicht unbedenklich, aus diesen Gründen die

1) § 22 nwFAG; § 126 schlhGemO u. § 65 schlhKO

2) Vgl. dazu Fedtke, Finanzsperre; Pagenkopf, Einführung, S. 231 f.; OVG Münster v. 31. 8. 1960, KStZ 1960, 9 (10). Dieses sehr umstrittene Aufsichtsmittel gibt den Ländern die Möglichkeit, die einer Gebietskörperschaft zustehenden Finanzzuweisungen nach vorheriger Androhung zu sperren, zu kürzen oder zu streichen, wenn die Gebietskörperschaften die ihnen obliegenden Aufgaben nicht erfüllen.

3) Demgegenüber fallen die Grundsteuerergänzungszuschüsse und die Globalzuweisungen zu den Auftragsangelegenheiten nicht ins Gewicht.

4) Vgl. dazu § 27 der vorliegenden Untersuchung.

Schlüsselzuweisungen als ein den Gemeindesteuern "gleichrangiges Mittel" ¹⁾ zu bezeichnen. Im Unterschied zu den Steuern haben die Gemeinden auf die Höhe dieser Einnahmen keinen Einfluß; ihre Festsetzung steht vielmehr im gesetzgeberischen Ermessen der Länder ²⁾, dem lediglich durch die Selbstverwaltungsgarantie und die Finanzgarantien im Grundgesetz und in den Landesverfassungen Grenzen gesetzt sind ³⁾. Eine Ermessensbeschränkung stellt vor allem Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG dar, dem nach herrschender Meinung eine Verteilung der Zuweisungen nach Maßgabe der gemeindlichen Steuerkraft und des Finanzbedarfs innewohnt ⁴⁾. Im übrigen sind die Länder bei der Bestimmung der Verbundmasse, der Festsetzung des Verteilungsschlüssels, insbesondere der Bedarfs- und der Steuerkraftmeßzahlen, der Haupt- und Ergänzungsansätze, sowie der Bestimmung der Gemeindegroßklassen keinen Beschränkungen unterworfen. Die fehlende Verpflichtung der Länder, die Höhe der gemeindlichen Beteiligungsquote für einen längeren Zeitraum festzusetzen ⁵⁾, führt im Zuweisungsverkehr zu teilweise erheblichen zeitlichen Überschneidungen, so daß Finanzzuweisungen mitunter erst im nächstfolgenden Rechnungsjahr als Einnahmen haushaltsmäßig nachgewiesen werden können. So erfahren die Gemeinden vielfach erst in der Mitte des Jahres die ungefähre Höhe der Landeszuweisungen, die sie in ihre Haushaltspläne einzustellen haben. Auf diese Weise erhalten sie nicht selten erst nach Verabschiedung ihres Haushaltsplanes von der genauen Höhe der Zuweisungen Kenntnis, so daß es vorkommen kann, daß das im Haushaltsplan mühsam hergestellte Gleichgewicht nachträglich wieder gestört wird ⁶⁾. Ob sich ein Land zu einer Erhöhung oder Verminderung seiner Finanzausgleichsleistungen entschließt, wird vielfach von der Beurteilung der Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen oder von der Erwartung erhöhter eigener finanzieller Belastungen einerseits und der Landessteuern sowie des Landesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer andererseits abhängen ⁷⁾. Es ist den Ländern schließlich überlassen, bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs das Schwergewicht entweder auf die Schlüsselzuweisungen oder die zweckgebundenen Zuweisungen zu legen,

1) So Hacker, KomHdbch III, S. 452; in diesem Sinn auch Hettlage, AfK 1964, 10 ff.

2) Becker, Finanzausgleich S. 27

3) Vgl. dazu im einzelnen § 29 der vorliegenden Untersuchung.

4) Vgl. dazu § 28 der vorliegenden Untersuchung und die dort angegebene Rechtsprechung und Lehre.

5) Vgl. S. 117 f. der vorliegenden Untersuchung.

6) Bräuer, Finanz- und Steuerreform, S. 19

7) Barocka, Kommunalkredit, S. 314

oder den Gemeinden das Aufkommen einzelner Steuern ganz bzw. teilweise zu überweisen.

Kennzeichnen die Eigentümlichkeiten der Finanzausgleichsmittel, insbesondere die Schlüsselzuweisungen, bereits deutlich den Unterschied zu den gemeindeeigenen Steuern, so lassen sie weitere Folgerungen in finanz- und haushaltswirtschaftlicher Hinsicht zu, aus denen sich, wenngleich oft nur mittelbar, Einwirkungen der Länder und damit Einschränkungen der gemeindlichen Einnahmenwirtschaft ergeben. So birgt einmal der Umstand, daß die Bedarfsmeßzahl nichts anderes als ein nach einer bestimmten Methode ermittelter, aber im Grunde doch willensmäßig vom Staat bestimmter Rechnungsfaktor ist, auf den die Gemeinden keinen Einfluß haben, die Gefahr in sich, daß der gemeindliche Bedarf den vorhandenen oder zu erwartenden Finanzmitteln angepaßt wird. Hinzu kommt, daß die Auswahl der Ergänzungsansätze eine im voraus festgelegte Wertung der Rangfolge von Sonderaufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften bedeutet und damit mittelbar eine Beeinflussung der Rangfolge gemeindlicher Aufgabenerfüllung darstellt. Bedingt die Umverteilung der Verbundmasse nach einem bestimmten, den Bedarf berücksichtigenden Schlüssel eine anerkennende oder ablehnende Wertung des Bedarfs, so folgt daraus die weitere Gefahr, daß bei höherer Anteilsmasse am Steuerverbund das Bedürfnis nach einer Erweiterung des Schlüssels steigt, die Verfahrensweise komplizierter, damit zugleich undurchsichtiger und immer weniger auf ihre Sinnhaftigkeit durch die an der finanzpolitischen Willensbildung beteiligten Organe überprüfbar wird ¹⁾.

Mit Rücksicht auf die Unsicherheitsfaktoren, die das weitgespannte gesetzgeberische Ermessen der Länder bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs hervorruft, können die Schlüsselzuweisungen im Gegensatz zu den Steuern grundsätzlich auch nicht zur Grundlage langjähriger Planungen, großer Investitionen und langfristiger Verschuldung gemacht werden. Berücksichtigt man, daß die Gesamtverschuldung der Gemeinden im Jahr 1964 gegenüber 1953 um ungefähr 19,8 Milliarden DM auf ungefähr 24,8 Milliarden DM gestiegen ist, während sich die Steigerung bei Bund und Ländern im gleichen Zeitraum auf 13,5 bzw. 12,5 Milliarden DM belief ²⁾, so stellt sich die Frage, in welcher Weise sich ein Übergewicht von Finanzzuweisungen bei den gemeindlichen allgemeinen Deckungsmitteln auf die Kreditunfähigkeit der Gemeinden auswirkt. Die Frage gewinnt noch an Bedeutung, wenn man den künftigen hohen Finanzbedarf der Gemeinden für dringende Investitions-

1) Zeitel, Kommunales Steuersystem, S. 192

2) Genaue Zahlen finden sich auf den Seiten 212 f. des Troeger-Gutachtens.

aufgaben berücksichtigt ¹⁾. Würde sich ein hoher Anteil von Finanzzuweisungen an den allgemeinen Deckungsmitteln auf die Ermittlung und Beurteilung der Kreditfähigkeit einer Gemeinde nachteilig auswirken, so wäre damit zugleich auch die Beweglichkeit der gemeindlichen Einnahmengestaltung mehr oder weniger stark eingeschränkt. Im Gegensatz zum Real- und zum Personalkredit beruht der Kommunalkredit nicht auf Spezialsicherheiten, sondern auf der Steuer- und Finanzkraft einer Gemeinde ²⁾. Das führt dazu, als Bezugsgröße für die Ermittlung der sog. Verschuldensgrenze gewöhnlich die allgemeinen Deckungsmittel, also Steuereinnahmen, Finanzzuweisungen, Erträge des allgemeinen Finanz- und Grundvermögens, Ablieferungen der wirtschaftlichen Unternehmungen und sonstige allgemeine Zuweisungen anzunehmen ^{3) 4)}. Zwar mag die kreditwirtschaftliche Beurteilung der Finanzkraft einer Gemeinde ohne die Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen mit Rücksicht auf ihren Charakter als laufende, die Finanzkraft mehr oder weniger aufbessernde Zuweisungen, mit denen die Gemeinden nach den geltenden Bestimmungen sicher rechnen können, unvollständig sein und auch der Praxis nicht immer entsprechen. Andererseits wird man aus der Bewilligung von Finanzzuweisungen nicht vorbehaltlos auf eine nachhaltige Erhöhung der Kreditfähigkeit und Erweiterung des Kreditspielraumes in dem Maße der bereitgestellten Zuweisungen schließen dürfen. Die Voraussetzung für einen gesunden Kommunalkredit bildet die finanzielle Selbständigkeit einer Gemeinde. Die Kreditwürdigkeit einer Gemeinde kann dann zweifelhaft sein, wenn in Einzelfällen der Ausgleich des Haushalts auf Schwierigkeiten stößt, die auf der unzureichenden Finanz-

-
- 1) Die Schätzungen gehen naturgemäß weit auseinander. So beschränkt sich das Troeger-Gutachten auf die voraussichtlichen und verhältnismäßig überschaubaren Aufwendungen für Schulwesen, Kunst- und Kulturpflege (vgl. Troeger-Gutachten S. 233)
 - 2) Als Grundlage des Kommunalkredits kommt auch das Gemeindefinanzvermögen in Betracht. Es kann verpfändet und beliehen werden, soweit die Bestellung von Sicherheiten der Verkehrsübung entspricht (vgl. § 81 nWGemO). Vgl. dazu auch Schmölders, *KommHdbch* III, S. 63
 - 3) Barocka, aaO S. 314; Berkenhoff, *Kommunalfinanzen*, S. 28; Seiler, *Probleme*, S. 129
 - 4) Allgemein wird es als vertretbar angesehen, daß Schuldendienstleistungen zwischen 10 und 15 v. H. der allgemeinen Deckungsmittel beanspruchen. (Vgl. Seiler, aaO S. 130)

kraft einer Gemeinde beruhen ¹⁾. Angesichts der zahlreichen Unsicherheitsfaktoren bieten die Finanzzuweisungen keine Gewähr dafür, daß der Haushaltsausgleich immer, auch in Zeiten starker Belastungen der Länder, gesichert ist ²⁾. Die Kreditfähigkeit steuerschwacher Gemeinden wird daher bei zunehmendem Angewiesensein auf Finanzzuweisungen an Wertschätzung einbüßen, was zu einer fortschreitenden, wenngleich in Zeiten allgemeiner Hochkonjunktur noch nicht besonders bemerkbaren Unbeweglichkeit der gemeindlichen Einnahmengestaltung führt.

§ 36

Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen und ihr Einfluß auf die Gestaltung der gemeindlichen Einnahmen

Im Vergleich zu den Schlüsselzuweisungen bieten die Bedarfs- und die Zweckzuweisungen den Ländern noch unmittelbarere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Einnahmengestaltung der gemeindlichen Haushalte ³⁾. Zwar sind auch die Bedarfszuweisungen ihrem Wesen nach insofern allgemeine Finanzzuweisungen, als sie zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs in jenen Fällen dienen sollen, in denen einzelne Gemeinden unter besonderen, unverschuldeten Belastungen und Härten zu leiden haben, die die gemeindliche Haushaltswirtschaft insgesamt beeinträchtigen ⁴⁾. Dennoch zählen die Bedarfszuweisungen mit Rücksicht auf ihre materielle Ausgestaltung in der Praxis eher zu den zweckgebundenen Zuweisungen. Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen lassen sich dann nicht mehr voneinander unterscheiden, wenn

-
- 1) So prüfen beispielsweise die Lebensversicherungsgesellschaften heute die Bonität der Gemeinden genauer, da sie befürchten, daß die eine oder andere Gemeinde ihre Zahlungen vorübergehend einstellen muß. (Vgl. "Christ und Welt" Nr. 21 v. 27. 5. 1966, S. 15)
 - 2) Barocka, aaO S. 183; Berkenhoff, aaO S. 28; Weinberger, Kommunales Finanzsystem, S. 36
 - 3) Auf den Einfluß, den eine unzureichende Ausstattung mit zweckgebundenen Zuweisungen für die Erfüllung gemeindlicher Pflicht- und Weisungsaufgaben auf die allgemeinen Deckungsmittel einer Gemeinde hat, ist bereits an anderer Stelle hingewiesen worden. (Vgl. § 23 dieser Untersuchung)
 - 4) Vgl. dazu § 8 III der vorliegenden Untersuchung.

die Bedarfszuweisungen unter Auflagen und Bedingungen gewährt werden ¹⁾, die das Ziel haben, eine bestimmte gemeindliche Leistung auf einem bestimmten Sachgebiet zu ermöglichen ²⁾. Selbst in den Fällen, in denen eine derartige echte Zweckbindung nicht vorliegt, werden Bedarfszuweisungen in der Regel ³⁾ unter bestimmten Auflagen oder Bedingungen gewährt, wie beispielsweise der Einhaltung bestimmter Ausgabebeschränkungen oder der Verwendung der Mittel für die zusätzliche Tilgung von Schulden mit hohem Zinsendienst. Ebenso wie die zweckgebundenen Zuweisungen geben auch die Bedarfszuweisungen den Gemeinden keinen Rechtsanspruch auf bestimmte Zuweisungen. Die Gemeinden haben grundsätzlich nur einen Anspruch darauf, daß der Landesgesetzgeber bei der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens rechtsfehlerfrei handelt ⁴⁾. Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen können die Gemeinden daher mit der Zuteilung bestimmter Bedarfs- oder Zweckzuweisungen nicht rechnen. Daraus folgt, daß sie dieses Unsicherheitsmoment in die Planung ihrer Einnahmengestaltung derart einbeziehen müssen, daß ihnen bei Nichtgewährung erhoffter Zuschüsse erforderlichenfalls andere Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Umgekehrt kann eine derartige Unsicherheit dazu führen, unnötigerweise Einnahmequellen - beispielsweise durch Erhöhung eines Steuerhebesatzes - zu erschließen und dadurch die Leistungskraft der Gemeindeglieder über Gebühr zu beanspruchen.

Gegenüber den Bedarfszuweisungen stellen die Zweckzuweisungen bereits ihrer Natur nach immer nur eine Teilfinanzierung dar ⁵⁾. Denn Zuweisungen dieser Art werden nur unter der Bedingung einer bestimmten Eigenleistung bei der Finanzierung der Aufgabe gewährt. So wird den Gemeinden im allgemeinen aufgegeben, neben den Zuschüssen mindestens 25 v. H.

1) Vgl. Fischer, GemH 1953, 62; Wolff, VerwR II, § 77 II c 5, S. 98

2) Fischer, aaO S. 62, spricht in diesen Fällen von "Sanierungsbeihilfen".

3) Fischer, GemH 1953, 62

4) Etwas anderes gilt nur für die zweckgebundenen Zuweisungen, bei denen das FAG selbst Verwendungszweck, Umfang und Voraussetzungen der Zuweisung bestimmt (vgl. zum Beispiel die Straßenunterhaltungszuschüsse in NW, § 13 nwFAG). Erfüllen die Gemeinden die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen, so haben sie einen Anspruch auf die Zuweisung.

5) Habermehl, Goldene Fesseln, S. 10

dieser Summe aus eigenen Mitteln für den gleichen Zweck zu verwenden ¹⁾. Die den Gemeinden und Gemeindeverbänden damit gebotene Möglichkeit, mit Hilfe von Zweckzuweisungen kommunale Investitionen größeren Ausmaßes, insbesondere Investitionen mit negativer Rentabilität durchzuführen, läßt sich daher nur dann verwirklichen, wenn die Gebietskörperschaften die erforderliche eigene Beteiligungsquote bereitzustellen vermögen. Dies erfordert eine entsprechende Bindung höherer allgemeiner Deckungsmittel, die oft nur durch die volle Ausschöpfung der gemeindlichen Steuerkraft, also Anhebung der Realsteuerhebesätze bis zur zulässigen Höchstgrenze möglich wird. Gerade finanzschwachen Gemeinden, also Gemeinden, deren Finanzkraft bereits voll ausgeschöpft ist, wird es daher vielfach kaum gelingen, die notwendigen Eigenmittel aufzubringen, um Zweckzuweisungen in einem ihrem sachlichen Bedürfnis entsprechenden Umfang in Anspruch nehmen zu können ²⁾. Diese Folgen widersprechen dem Sinn der Zweckzuweisungen, in erster Linie finanzschwache Gemeinden bei einzelnen, besonders dringlichen Aufgaben zu unterstützen. Andererseits sind gerade die Bedarfs- und Zweckzuweisungen manchmal die Ursache dafür, daß die Gemeinden trotz eines steigenden Realsteueraufkommens nicht die Hebesätze senken. Gemeinden, die solche Absichten verwirklichen wollen, laufen nämlich Gefahr, mit Rücksicht auf die durch die niedrigen Hebesätze zum Ausdruck kommende erhöhte Finanzkraft von den Zweckzuweisungen ausgeschlossen zu werden. Daraus ergibt sich für diese Gemeinden sozusagen ein Zwang, die bestehenden Verhältnisse aufrechtzuerhalten und dementsprechend erhöhte Ausgaben zu machen, die vielleicht das Gemeindevermögen vergrößern, demgegenüber aber fällige und mögliche Steuersenkungen verhindern ³⁾.

Reichen trotz Ausschöpfung der Finanzkraft die gemeindlichen Steuereinnahmen bzw. Schlüsselzuweisungen nicht aus, um für dringende Investitionen Landeszuschüsse in Form von Zweckzuweisungen zu erhalten, so bleibt den Gemeinden häufig nur noch der Weg, die erforderliche Eigenbeteiligung durch Aufnahme von Darlehen in Form von Anleihen oder sonstigen Kreditmarktmitteln ⁴⁾ sicherzustellen. Damit bietet sich den Ländern durch die

1) Vgl. z. B. § 18 Abs. 3 nwFAG und Nr. 4 Abs. 4 und Nr. 13 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinien NW zu § 64 a Abs. 1 RHO

2) Dehe, LKr 1960, 239

3) Vgl. Bräuer, aaO S. 20

4) sog. äußere Darlehen

aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht von Darlehensaufnahmen ¹⁾ eine weitere Möglichkeit, auch auf Art und Umfang der übrigen Einnahmestaltung des gemeindlichen Haushaltes einzuwirken. Auf die Bedeutung, die ein Übergewicht der Finanzzuweisungen über die gemeindlichen Steuereinnahmen und Vermögenserlöse für die Kreditfähigkeit einer Gemeinde im allgemeinen hat, ist bereits hingewiesen worden. Die Bedeutung der Genehmigungspflicht einer Darlehensaufnahme für die Einnahmeseite der gemeindlichen außerordentlichen Haushalte zeigt sich besonders dann, wenn es allein von der Genehmigung einer Darlehensaufnahme abhängt, ob eine Gemeinde die erforderliche Eigenbeteiligung bereitstellen kann und damit in den Genuß einer Zweckzuweisung kommt, um eine notwendige Investition durchführen zu können ²⁾.

Die Erteilung der Genehmigung einer Darlehensaufnahme setzt nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen voraus, daß das Darlehen nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs und nur insoweit aufgenommen wird, als eine anderweitige Deckung nicht möglich oder mit den Grundsätzen einer gesunden Finanzpolitik nicht vereinbar ist. Darüber hinaus müssen Verzinsung und Tilgungsverpflichtungen der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinden entsprechen ³⁾. Geben bereits die diesen Voraussetzungen eigenen unbestimmten Gesetzesbegriffe der Aufsichtsbehörde einen gewissen Beurteilungsspielraum ⁴⁾ bei der Frage, wann ein außerordentlicher und unabweisbarer Bedarf vorliegt, so steht nach herrschender Auffassung die Genehmigung selbst in ihrem pflichtgemäßen Ermessen ⁵⁾. Sowohl die Genehmigungspflicht des Gesamtbetrages als auch die Einzelgenehmigungspflicht verstoßen jedoch nach herrschender Mei-

-
- 1) Der Gesamtbetrag der von der Gemeinde zur Deckung ihres Finanzbedarfs aufzunehmenden Darlehen ergibt sich aus dem außerordentlichen Haushaltsplan. Er ist in der Haushaltssatzung aufzuführen, die in diesem Teil genehmigungspflichtig ist (vgl. § 78 Abs. 1 nwGemO). Darüberhinaus bedarf jede Darlehensaufnahme noch der Einzelgenehmigung (vgl. § 80 nwGemO).
 - 2) Seiler, Kommunale Finanzen, S. 108
 - 3) Vgl. den Wortlaut der gemeinderechtlichen Vorschriften: Art. 82 bayGemO; § 106 heGemO; § 99 ndsGemO; § 79 nwGemO; § 87 rhpfGemO; § 92 schlhGemO; § 93 bwGemO
 - 4) Vgl. hierzu besonders Wolff, VerwR I, § 31 I, S. 145 ff.
 - 5) Gönnerwein, aaO S. 460, mit weiteren Nachweisen; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 22

nung nicht gegen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie ¹⁾. Während die Genehmigung des Gesamtbetrages der im außerordentlichen Haushalt eingestellten Darlehen vor allem eine Überschuldung der Gemeinden verhindern soll und aus den damit verbundenen vielfältigen Gefahren für die gemeindliche Selbstverwaltung sachlich unbedingt notwendig ist, verfolgt die Genehmigung zur Aufnahme der einzelnen Darlehen das Ziel, im Interesse aller Gemeinden die Angemessenheit und Tragbarkeit der in den jeweiligen Darlehensverträgen enthaltenen Bedingungen zu sichern ²⁾. Wenn daher in der Praxis die Aufnahme eines Darlehens in der Regel davon abhängig gemacht wird, daß die gemeindliche Steuerkraft voll ausgeschöpft ist ³⁾, so entspricht diese Auflage den Voraussetzungen, welche die Genehmigungspflicht an eine Darlehensaufnahme knüpft. Gleichzeitig gibt sie den Ländern die Möglichkeit, die Bereitstellung der gemeindlichen Eigenbeteiligungsquote zu beeinflussen und damit auch darüber zu entscheiden, ob eine Gemeinde die Voraussetzungen für die Gewährung einer Finanzzuweisung zu schaffen vermag oder nicht. Ein derartiger Einfluß auf die finanz- und haushaltspolitische Willensbildung der Gemeinden mag durch die Notwendigkeit, Schuldenaufnahmen grundsätzlich nur in den Grenzen der gemeindlichen Finanzkraft zuzulassen, gerechtfertigt sein. Bedenken erheben sich aber vor allem in den Fällen, in denen finanzschwachen Gemeinden die Genehmigung eines Darlehens - rechtmäßig - versagt wird, und diese Gemeinden damit von der Zuteilung einer Finanzzuweisung ausgeschlossen werden. In diesen Fällen wird nicht nur das Leistungsgefälle zu den finanzstärkeren Gemeinden vergrößert. Die Festsetzung der Eigenbeteiligungsquote offenbart vielmehr auch die Möglichkeit einer finanziellen Abhängigkeit, welche mit Rücksicht auf die Selbstverwaltungsgarantie im Einzelfall gegenüber den Bedarfs- und den Zweckzuweisungen zu erheblichen Bedenken Anlaß gibt.

§ 37

Finanzzuweisungen und ihr Anteil an den gemeindlichen Haushaltsmitteln

Die Vielzahl der Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf die gemeindlichen Haushalte, die in der Praxis mit der Zuteilung der Finanzzuweisungen, sei es

-
- 1) Vgl. zu dem Meinungsstreit Pagenkopf, aaO S. 23 und Wixforth, aaO S. 96 ff.
 - 2) Wixforth, aaO S. 100
 - 3) Albers, FinArch n. F. 19, 424; Bräuer, aaO S. 20

als Bedarfs- oder Zweckzuweisungen, sei es in Gestalt von Schlüsselzuweisungen, verknüpft sind und die damit verbundene Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Einnahmenbeschaffung geben zu der Frage Anlaß, ob das heutige Anteilsverhältnis zwischen gemeindeeigenen Steuern und Finanzzuweisungen der Selbstverwaltungsgarantie entspricht, bzw. wo die Grenzen liegen, deren Überschreiten zu einer Verletzung der Garantie führt. Wenn der Anteil der Finanzzuweisungen an den gemeindlichen Deckungsmitteln 1964 mit voraussichtlich 28,6 v. H. ¹⁾ noch nicht allzu hoch ist, so täuscht diese Zahl, wie die in der Einleitung zu der vorliegenden Untersuchung angegebenen Beispiele zeigen, über das tatsächliche Anteilsverhältnis zwischen Finanzzuweisungen und gemeindeeigenen Finanzmitteln in vielen kleinen Gemeinden hinweg. Berücksichtigt man, daß bei diesen Gemeinden bereits die allgemeinen Finanzzuweisungen nahezu 80 v. H. der gesamten Deckungsmittel darstellen, so erreicht hier der Anteil der Finanzzuweisungen möglicherweise eine Grenze, die zu überschreiten das Grundgesetz und die Landesverfassungen verbieten ²⁾. Die vorliegende Untersuchung hat aufzuzeigen versucht, daß diese Grenze nicht nur durch die Verfassungsgarantie der Selbstverwaltung, sondern in gleichem Maße auch durch den Grundsatz der Sozialstaatlichkeit bestimmt wird, daß das verfassungsgewollte Spannungsverhältnis dieser gegensätzlichen Grundsätze letztlich auf einen Ausgleich hinwirkt, der neben einer gleichmäßigen Finanzausstattung aller Gemeinden für die durch die Pflicht- und die Weisungsaufgaben entstehenden Kosten auch gewährleistet, daß der für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erforderliche Einnahmebedarf eigenverantwortlich gedeckt wird. Dies legt den Gedanken nahe, den Ausgabebedarf ³⁾ für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als Maßstab für den Umfang der eigenverantwortlich zu bewirtschaftenden Einnahmequellen zu nehmen und die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich nach dem Bedarf für die Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu bemessen ⁴⁾. Gegen den Versuch, den Finanz-

1) Finanzbericht 1965, S. 45

2) Hettlage allerdings ist der Auffassung, das heutige Anteilsverhältnis habe diese Grenze noch nicht erreicht (AfK 1964, 13)

3) Hacker, KomHdbch III, S. 400 f., bezeichnet den Ausgabebedarf einer Gemeinde als die "Summe der Geldmittel, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigt".

4) Vgl. Possehl, Kommunalwirtschaft 1964, 536; Loschelder, Kompobl. 1957, 683; Schmölders, KomHdbch III, S. 50 f.

bedarf für die verschiedenen, von den Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben als Kriterium für das Anteilsverhältnis zwischen gemeindeeigenen Einnahmen und Finanzzuweisungen anzusehen, erheben sich jedoch in mehrfacher Hinsicht Bedenken. So wäre es einmal erforderlich, daß sich der Finanz- bzw. Ausgabebedarf für die verschiedenen Aufgabengruppen objektiv messen ließe. Dies scheitert bereits daran, daß die Gemeinden infolge ihrer Allzuständigkeit ihre Aufgaben und, soweit es sich um Pflichtaufgaben handelt, die Intensität des Vollzuges in weiten Grenzen selbst bestimmen können ¹⁾. Außerdem bereitet es große Schwierigkeiten und ist manchmal unmöglich, den Kreis der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben exakt zu bestimmen, denn bei einem großen Teil der rechtlich freiwilligen Aufgaben handelt es sich um solche, denen sich die Gemeinden im Hinblick auf das Verlangen der Bürger nach einem einheitlichen gemeindlichen Leistungsniveau tatsächlich nicht entziehen können, ohne Rücksicht darauf, ob den Gemeinden für solche Aufgaben ausreichende Einnahmen zur Verfügung stehen oder nicht ²⁾. Gerade die Gewährleistung eines in gewissem Umfang einheitlichen Leistungsniveaus ist ohne die steuerkraftausgleichende Funktion der Finanzzuweisungen nicht denkbar, zumal jedes denkbare Steuersystem zu örtlichen Finanzkraftunterschieden führt, die vom örtlichen Bedarf her nicht gerechtfertigt sind. Gerade bei den kleinen finanzschwachen Gemeinden wirkt sich der Grundsatz sozialstaatlicher Gemeinschaftsgestaltung insofern stärker aus, als die Finanzkraft und das Leistungsniveau dieser Gemeinden so gering sind, daß ein im Vergleich zu anderen Gemeinden in etwa gerechter Ausgleich nur durch verhältnismäßig höhere Finanzzuweisungen herbeigeführt werden kann ³⁾. In diesen Fällen offenbart sich die Schwierigkeit, aus dem verfassungsrechtlichen Ineinandergreifen dem Grunde nach entgegengesetzter Prinzipien konkrete Aussagen zu gewinnen. Hierbei ist noch zu berücksichtigen, daß die Gemeinden grundsätzlich verpflichtet sind, die Kosten der Pflichtaufgaben und der übertragenen Aufgaben zu tragen, und daher bei unzureichender Mittelbereitstellung für diese Aufgaben durch Bund oder Länder einen Teil der Schlüsselzuweisungen, notfalls auch ihre eigenen Steuereinnahmen, zur Deckung dieser Kosten mit heranzie-

1) Hacker, aaO S. 401.

Die Soll- und die Istausgaben einer Gemeinde dem Ausgabebedarf gleichzusetzen, wäre ein Fehlschluß, denn was eine Gemeinde ausgibt, hängt ja nicht so sehr davon ab, was sie aufwenden muß oder gern aufwenden möchte, sondern vor allem davon ab, was sie aufwenden kann.

2) Possehl, aaO S. 36

3) in ähnlichem Sinn Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 19

hen müssen¹⁾. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch aus haushaltsrechtlicher Sicht die Unmöglichkeit, den Umfang der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als Maßstab für den Anteil der eigenen Einnahmen an den gemeindlichen Deckungsmitteln heranzuziehen. Nach dem Gesamtdeckungsprinzip des Haushaltsrechts sind die Pflichtaufgaben und Weisungs- bzw. Auftragsangelegenheiten neben den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben aus den verschiedenen kommunalen Einnahmen zu bestreiten, so daß eine reinliche Scheidung in Aufgaben mit Finanzierungsmitteln aus eigenem Recht und solche anderen Ursprungs praktisch unmöglich ist²⁾. Hinzu kommt, daß bereits der Anteil der eigenen Einnahmen an den gemeindlichen Deckungsmitteln und der Umfang eigenverantwortlicher Einnahmenbeschaffung nur selten übereinstimmen. Wie wenig oft die eigenen Einnahmen auf freiwilligen Entschlüssen der Gemeindeparlamente beruhen, zeigt, daß die Gemeinden in der Mehrzahl seit längerer Zeit gezwungen sind, durch Erhöhung der Hebesätze bis zur zulässigen Höchstgrenze ihre Steuerkraft voll auszuschöpfen, wenn sie beispielsweise in den Genuß von Bedarfs- oder Zweckzuweisungen kommen oder die Genehmigung zur Aufnahme eines Darlehens erhalten wollen. Gerade der letzte Gesichtspunkt zeigt die Gefahr eines zu hohen Anteils von Bedarfs- und Zweckzuweisungen an den Finanzzuweisungen³⁾.

Läßt sich ein exakter Maßstab für das Verhältnis der eigenen Einnahmen zu den Finanzzuweisungen und damit eine Antwort auf die Frage Hettlages

- 1) Berkenhoff, DVBl. 1955, 348
- 2) Albers, AfK 1962, 65 (67); Pagenkopf, aaO S. 19; Schmölders, aaO S. 51
- 3) Nachstehende Übersicht (vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 1969, S. 278) zeigt, daß das Verhältnis der allgemeinen Finanzzuweisungen zu den zweckgebundenen Zuweisungen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ist:

in 1000 DM	Allgemeine	Zweckgebundene
	Finanzzuweisungen	Zuweisungen
Baden-Württemberg	94.443	152.931
Bayern	65.309	427.875
Hessen	83.911	122.187
Niedersachsen	106.093	86.113
Nordrhein-Westfalen	628.658	513.142
Rheinland-Pfalz	20.569	34.164
Saarland	19.923	15.406
Schleswig-Holstein	52.387	34.649

nach der Grenze, an der "finanzielle Quantität in verfassungsrechtliche Qualität umzuschlagen beginnt", nicht finden, so wird letztlich nur eine genaue Analyse der einzelnen in Frage stehenden Haushalte zeigen können, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde noch über eigenverantwortlich zu bewirtschaftende Einnahmequellen verfügt. An dieser Stelle lassen sich daher nur einige allgemeine Gesichtspunkte für die Einnahmengestaltung der Gemeinden entwickeln. So ist einmal zu berücksichtigen, daß im Hinblick auf die geringe Finanzkraft vieler Gemeinden der Sozialstaatsgedanke stärker in den Vordergrund treten und dem Finanzausgleich durch Schlüsselzuweisungen ein größeres Gewicht als der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung zukommen kann. Die Auffassung Hettlages ¹⁾, daß in den Fällen, in denen bei einzelnen steuerschwachen Gemeinden der Finanzbedarf zu 90 v. H. aus zugewiesenen Deckungsmitteln gedeckt wird, noch nicht von einer Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG gesprochen werden könne, führt allerdings zu einer Überbetonung sozialstaatlicher Gesichtspunkte. Mit Rücksicht auf den Einfluß der Bedarfs- und der Zweckzuweisungen auf die gemeindeeigenen Finanzmittel kommt in einem derartigen Übergewicht in der Regel eine Abhängigkeit zum Ausdruck, die praktisch für eigenverantwortliche Entscheidungen keinen Raum läßt. Die Garantie der Eigenverantwortlichkeit erfordert eine Zuweisung von Finanzquellen an die Gemeinden in der Art, daß sie an den ihnen zur Verfügung stehenden Deckungsmitteln mit einer wirksamen Interessenquote ²⁾ beteiligt sind, ihnen mithin ein in einem ihrer Leistungsfähigkeit und Wirtschaftskraft entsprechenden angemessenen Rahmen der Erledigung "echter" ³⁾ freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben dienender Bestand eigener Mittel zur Verfügung steht. Schließlich richtet sich der Umfang der Eigenverantwortung auch nach der Wirtschaftskraft und Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde. Andererseits berechtigt eine gänzlich unzureichende Finanz- und Wirtschaftskraft einzelner Gemeinden den Staat nicht dazu, den notwendigen Ausgleich durch Einzelanweisung oder Globalzuweisung aller benötigten Mittel herbeizuführen. Dies würde vielen Gemeinden den Willen zur Selbsthilfe und schöpferischen Initiative nehmen und den Anreiz zu größtmöglicher Entfaltung ihrer Wirtschaftskraft und allgemei-

1) Hettlage, AfK 1964, 13

2) Das Kriterium der wirksamen Interessenquote stammt von Hettlage (vgl. Der Volkswirt 1962, 136)
DernwVfGH - E. v. 3. 3. 1964, KStZ 1964, 125 - spricht in diesem Zusammenhang von der Gewährleistung eines "gewissen Volumens eigener Einkünfte steuerlicher oder sonstiger Art".

3) Im Gegensatz zu den rechtlich zwar freiwilligen, tatsächlich jedoch unaufschiebbaren Aufgaben,

nen Leistungsfähigkeit schwächen. Umgekehrt sollen die Gemeinden nicht aus dem Zwang entlassen werden, ihre Steuerkraft notfalls restlos auszuschöpfen. Wenn daher ein Land die Zuweisung von Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen von der Ausschöpfung der Steuerkraft abhängig macht, widerspricht die damit notwendigerweise verbundene Einwirkung auf die gemeindliche Einnahmengestaltung nicht dem Grundsatz der Selbstverwaltung. Im übrigen wird jedoch die Möglichkeit, die gemeindlichen Einnahmen eigenverantwortlich zu gestalten, größer, je mehr das Anteilsverhältnis zwischen Bedarfszuweisungen ¹⁾ und Zweckzuweisungen ²⁾ einerseits und Schlüsselzuweisungen andererseits zugunsten der Schlüsselzuweisungen ausgestaltet wird ³⁾.

Zweites Kapitel

Finanzzuweisungen und gemeindliche Ausgabenwirtschaft

Eröffnet die Gewährung sowohl von allgemeinen Finanzzuweisungen als auch von Zweckzuweisungen den Ländern auf der Einnahmenseite der gemeindlichen Haushalte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung des Haushaltsausgleichs und die damit zusammenhängenden Fragen, so betrifft der Einfluß auf der Ausgabenseite unmittelbar die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel und damit die Art und Weise des Vollzugs der einzelnen unterstützten Aufgaben. Während sich auf die Einnahmengestaltung auch in starkem Maße die Zuweisung allgemeiner Finanzzuweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen, auswirkt, vermögen sie als allgemeine Deckungsmittel auf Art und Weise der Verwendung der Haushaltsmittel nicht einzuwirken ⁴⁾. Diesen Einfluß ge-

-
- 1) Soweit sie wegen der Auflagen und Bedingungen den Zweckzuweisungen gleichzustellen sind.
 - 2) Allerdings müssen die Zweckzuweisungen ausgeklammert werden, die schlüsselmäßig verteilt werden, da sie auf die eigenen Einnahmen der Gemeinden keine Auswirkungen haben.
 - 3) Auch insoweit findet jedoch das Ermessen der Länder seine Grenze in der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG.
 - 4) Demgegenüber führt die in der Praxis übliche Ausgestaltung der Bedarfszuweisungen dazu, ihnen in vielen Fällen den Charakter zweckgebundener Zuweisungen und damit spezieller Deckungsmittel zu geben. Vgl. Fischer, GemH 1953, 62; Wolff, VerwR II, § 77, II c 5, S. 98

währen nur die zweckgebundenen Zuweisungen. Die ihnen zugrunde liegenden Bewilligungsbescheide enthalten besondere Auflagen und Bedingungen, die sich sowohl auf besondere fachministerielle Richtlinien als üblicherweise auch auf die zu § 64 a Abs. 1 RHO ergangenen allgemeinen Landesrichtlinien¹⁾ stützen. Bereits dann, wenn diese Richtlinien in Verbindung mit dem ergangenen Bewilligungsbescheid im konkreten Fall zu einer Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts führen, liegt ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG vor. Denn ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht kann nur durch ein Gesetz erfolgen, so daß es weder darauf ankommt, ob die Einschränkung sachlich geboten war, noch darauf, ob bereits in den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts eingegriffen wurde²⁾. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn die Richtlinien nur den Rahmen ausfüllen, der bereits durch entsprechende Gesetze oder Rechtsverordnungen für die Durchführung einer gemeindlichen Pflichtaufgabe oder Auftragsangelegenheit gesetzt ist; denn in einem solchen Fall ist der Eingriff auf das Gesetz oder die Rechtsverordnung selbst zurückzuführen. Zwar enthalten die allgemeinen Richtlinien zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen den Hinweis, daß sie für zweckgebundene Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht gelten³⁾. In der Praxis nehmen die Bewilligungsbescheide jedoch ausdrücklich Bezug auf die allgemeinen Landesrichtlinien und erlangen ihre Wirksamkeit erst bei ausdrücklicher Anerkennung der Richtlinien durch Gemeinden und Gemeindeverbände⁴⁾. Auf diese Weise kann die Bewilligungsbehörde unter Verzicht auf die klassischen Aufsichtsmittel einen erheblichen Einfluß auf die Investitionstätigkeit der Gemeinden ausüben⁵⁾. Die Frage, inwieweit dieser Einfluß mit der Selbstverwaltungsgarantie in Einklang steht, werden nur Art und Rechtsnatur der Aufgabe, der die Zweckzuweisung gilt, und das Maß der mit der Aufgabe verbundenen gemeindlichen Eigenverantwortung beantworten können. Es erscheint daher zweckmäßig, die durch Zweckzuweisungen unterstützten Aufgabengebiete unter diesem Gesichtspunkt getrennt zu betrachten. Dabei sollen vor allem die Aufgabengebiete berücksichtigt werden, die in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder besonders aufgeführt sind. Ob die in einem Bewilligungsbescheid festgelegten

-
- 1) Für NW vgl. die "Richtlinien für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen an außerhalb der Landesverwaltung stehende Stellen und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs. 1 RHO" vom 7. Januar 1956, SMBl. NW Nr. 6300.
 - 2) Vgl. § 14, S. 49 ff. der vorliegenden Untersuchung.
 - 3) Vgl. Nr. 23 der Landesrichtlinien NW zu § 64 a RHO.
 - 4) Krill, DÖV 1964, 840 (843)
 - 5) Seiler, Kommunale Finanzen, S. 107

einzelnen Bedingungen und Auflagen in Verbindung mit den allgemeinen Landesrichtlinien zu § 64 a Abs. 1 RHO die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verletzen, hängt von der Ausgestaltung des Bewilligungsbescheides im einzelnen ab und kann daher auch nur für den Einzelfall entschieden werden. Die folgende Untersuchung wird sich daher auf den Versuch beschränken müssen, an Hand der allgemeinen Landesrichtlinien zu § 64 a Abs. 1 RHO von Nordrhein-Westfalen ¹⁾ und einiger besonderer Bewilligungsrichtlinien für die gemeindlichen Aufgabenbereiche die Grenzen aufzuzeigen, die der Ausgestaltung im Einzelfall durch Art. 28 Abs. 2 GG gesetzt sind.

Den Abschluß wird ein Versuch bilden, die Gesichtspunkte darzustellen, die über den Umfang der Deckungsmittel entscheiden, welche den Gemeinden und Gemeindeverbänden für "echte" ²⁾ freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen und damit allein den Bereich selbstverantwortlicher Ausgabengestaltung kennzeichnen ³⁾.

§ 38

Zweckgebundene Zuweisungen und gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben

Während die Durchführung von Austragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung der Rechts- und der Fachaufsicht der staatlichen Oberbehörden und Mittelbehörden mit mehr oder weniger unbeschränktem Weisungsrecht unterliegt und diese Aufsicht durch die mit den zweckgebundenen Zuweisungen verbundene aufsichtsähnliche Einflußnahme verstärkt werden kann ⁴⁾ ⁵⁾, können die Gemeinden grundsätzlich über die Art und

-
- 1) In den übrigen Bundesländern sind ähnliche Richtlinien erlassen worden.
 - 2) Vgl. S. 154 Anm. 3 dieser Untersuchung.
 - 3) Sog. freier Finanzspielraum oder sog. freie Finanzspitze
 - 4) Wolff, VerwR II, § 77, II C 5, S. 98, zählt diese Einflußnahme nicht zu der organisationsrechtlichen Aufsicht, sondern bezeichnet sie als ein Instrument des Finanzrechts mit aufsichtsähnlicher Wirkung.
 - 5) Soweit es sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung handelt, richtet sich die Zulässigkeit dieser Einflußnahme nach dem Umfang der in dem Übertragungsgesetz festgelegten Fachaufsicht. Vgl. im einzelnen § 21 der vorliegenden Untersuchung.

Weise der Durchführung der ihnen zur Pflicht gemachten Selbstverwaltungsaufgaben ebenso frei entscheiden wie bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben¹⁾. Die im Zusammenhang mit diesen Aufgaben erteilten einzelnen Auflagen und Bedingungen dürfen daher nicht in der Weise ausgestaltet sein, daß sie den Charakter einer Zweckmäßigkeitskontrolle erhalten und zu einer im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden unzulässigen Fachaufsicht führen, die Gemeinden also im Rahmen ihrer Haushaltsführung nicht mehr frei darüber entscheiden können, wie die Aufgaben durchzuführen sind oder welche Ausgaben sie für bestimmte Zwecke machen wollen. Unterliegen die Gemeinden manchmal auch bei der Durchführung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben einer gesetzlichen Zweckmäßigkeitskontrolle²⁾, so darf die Zweckbindung der Zuweisungen die Eigenverantwortung der Gemeinden nicht über den Umfang der gesetzlich vorgeschriebenen Fachaufsicht hinaus einschränken. Die Gefahr einer übermäßigen Einschränkung der selbstverantwortlichen Durchführung gemeindlicher Aufgaben durch zweckgebundene Zuweisungen besteht allerdings dann nicht, wenn sie schlüsselmäßig oder nach anderen objektiven Maßstäben bemessen und verteilt werden. Dies ist in einigen Ländern zum Teil bei den Zuschüssen zur Unterhaltung zum Neubau, Umbau und Ausbau des Straßennetzes³⁾ und bei den Zuschüssen zur Förderung des Feuerschutzes und vorbeugenden Brandschutzes der Fall⁴⁾. Grundsätzlich stellen jedoch die Zweckzuweisungen und die Bedarfszuweisungen, soweit sie mit einer vergleichbaren Zweckbindung versehen sind, gezielte Beihilfen für einzelne förderungswürdige Projekte bestimmter Aufgabengebiete dar. In der Regel werden sie nur dann, wenn es sich dabei um Aufgabengebiete von besonderer politischer Bedeutung handelt, in den Finanzausgleichsgesetzen erwähnt. Neben ihnen haben die Länder häufig eine Vielzahl einzelner Fonds gebildet, aus denen jeweils besondere Zuweisungen für bestimmte Aufgaben gewährt werden können⁵⁾. Die Viel-

1) Vgl. § 20 der vorliegenden Untersuchung.

2) Vgl. § 20, S. 91 ff. dieser Untersuchung.

3) Während die Verteilung in Nordrhein-Westfalen nur nach km erfolgt, in Niedersachsen nur schlüsselmäßig, in Schleswig-Holstein nach beiden Arten, in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg schlüsselmäßig und mit Hilfe von besonderen Zweckzuweisungen verteilt wird, gibt es im Saarland eine Berücksichtigung nur als Ergänzungsansatz bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen.

4) Im Saarland erfolgt die Verteilung nach schlüsselmäßigen Gesichtspunkten, ebenso in Schleswig-Holstein. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird nach Maßstäben des Bedarfs verteilt.

5) Vgl. dazu im einzelnen Kötting, Fondsverwaltung

zahl der auf diese Weise unterstützten Aufgaben macht es praktisch unmöglich, sie einzeln auf ihre Rechtsnatur hin zu untersuchen, und dementsprechend die Grenzen zu bestimmen, welche der Zweckbindung der diesen Aufgaben gewährten Finanzausweisungen gesetzt sind. Bereits die Rechtsnatur der in den Finanzausgleichsgesetzen besonders erwähnten Aufgabenbereiche ist geeignet, diese Grenzen aufzuzeigen und den Rahmen festzulegen, den die Zweckbindung der Zuweisungen im einzelnen nicht überschreiten darf.

Sieht man von der schlüsselmäßigen Verteilung der Finanzausweisungen für den Straßenbau ab, so nimmt auch die gezielte Verteilung besonderer Zweckzuweisungen für dieses Aufgabengebiet in einigen Ländern noch einen erheblichen Raum ein ¹⁾. Soweit es sich bei diesen Aufgaben um Straßenbaumaßnahmen innerhalb bebauter Gemeindegebiete handelt, gehören sie zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben mit dem Charakter von Pflichtaufgaben. Das folgt aus den gesetzlichen Bestimmungen, daß Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen die Gemeinden sind ²⁾, und es bei einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000 auch ihre Aufgabe ist, Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen zu bauen, zu unterhalten und zu erweitern ^{3) 4)}.

Einen sehr breiten Raum nehmen auch die Beihilfen zu den sächlichen Schullasten ein, also zu den Kosten für Bau, Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Teilweise werden diese Mittel auch durch Beiträge oder Umlagen aufgebracht ⁵⁾, zum Teil werden sie den Gebietskörperschaften unmittelbar aus den entsprechenden Fonds der beteiligten Fachministerien gewährt ⁶⁾. Wenn auch in

-
- 1) So werden beispielsweise in Niedersachsen 20 v. H., in Rheinland-Pfalz ein Drittel der für den Straßenbau zur Verfügung stehenden Mittel in Form besonderer Zuweisungen gewährt.
 - 2) Vgl. z. B. § 47 nwlStrG und Art. 47 bayStrG
 - 3) § 5 FStrG, der weiter bestimmt, daß alle Gemeinden mit Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen Träger der Straßenbaulast für Gehwege und Parkplätze sind.
 - 4) Für Kreisstraßen und Landstraßen obliegt die Straßenbaulast den Kreisen bzw. Landschaftsverbänden.
 - 5) So in Bayern und Niedersachsen
 - 6) So haben Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Hessen im Gegensatz zu den anderen Ländern in ihren Finanzausgleichsgesetzen einen festen Betrag bereitgestellt, den die Fachministerien nach Maßgabe der Richtlinien verteilen.

der Schulgesetzgebung in vielen Fällen die Errichtung, Unterhaltung und Verwaltung der Schulen durch die Gemeinden nicht ausdrücklich als Pflichtaufgaben bezeichnet sind, so lassen doch die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen eindeutige Schlüsse auf die Wesensart der wahrzunehmenden Aufgaben zu ¹⁾. Unter Berücksichtigung der schulgesetzlichen Landesregelungen ergibt sich, daß die Errichtung und Unterhaltung der Volks- und der Berufsschulen durchweg in den Bereich der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung fallen, während die Erfüllung der gleichen Aufgaben bei den Mittelschulen, höheren Schulen, Berufsschulen und Fachschulen den Gemeinden nicht in jedem Fall zur Pflicht gemacht ist. Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden ist die Errichtung und Unterhaltung dieser Schultypen vielmehr zu einem großen Teil kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung, teilweise aber auch kraft Gewohnheitsrechts gestattet, ohne in den Bereich der Pflichtaufgaben zu fallen. Die Gemeinden können diese Aufgaben je nach Art des örtlichen Bedürfnisses und ihrer Finanzkraft in ihren Wirkungskreis einbeziehen, sind dazu jedoch nicht verpflichtet, so daß diese "gesetzlich zugelassenen Selbstverwaltungsaufgaben" ihrem Wesen nach freiwillig übernommene Selbstverwaltungsaufgaben darstellen ²⁾. Allerdings wird es in der Praxis häufig so sein, daß die Gemeinden oder Gemeindeverbände von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, gewisse Schultypen zu errichten und zu unterhalten, auf Grund eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses Gebrauch machen müssen, und damit die betreffende Angelegenheit von einer gemeindlichen Pflichtaufgabe zumindest tatsächlich kaum noch zu unterscheiden sein wird.

Die Förderung des Feuerschutzes und vorbeugenden Brandschutzes und die damit zusammenhängenden Maßnahmen, denen einige Länder dadurch besondere Bedeutung beimessen, daß sie in ihren Finanzausgleichsgesetzen die be-

1) Bayern: Art. 1 Schulbedarfsgesetz vom 14. August 1919 idF vom 11. Januar 1939 (GVBl. 12) u. vom 5. März 1949 (GVBl. 59); Berufsschulgesetz vom 25. März 1953 (GVBl. 35) mit Änderungsgesetz vom 29. April 1958 (GVBl. 57); Hessen: § 1 Schulverwaltungsgesetz vom 10. Juli 1953 (GVBl. 131); Niedersachsen: §§ 2, 7 Schulverwaltungsgesetz vom 19. Mai 1954 (GVBl. 29); Nordrhein-Westfalen: § 10 Schulverwaltungsgesetz vom 3. Juni 1958 (GVBl. 241); § 3 Abs. 2 Schulgesetz vom 8. April 1952 (GVBl. 61); Rheinland-Pfalz: Volksschulgesetz vom 4. Februar 1955 (GVBl. 1) §§ 3, 53; Berufsschulgesetz vom 3. März 1952 (GVBl. 57) §§ 3, 7; Schleswig-Holstein: Schulunterhaltungsgesetz vom 28. März 1957 (GVBl. 47) §§ 2 bis 9.

2) Becker, KomHdbch I, 131

darfsmäßige Verteilung des Aufkommens der Feuerschutzsteuer unter die Gemeinden und Gemeindeverbände regeln ¹⁾, gehören ebenfalls zu den gemeindlichen Pflichtaufgaben ²⁾.

In den meisten Finanzausgleichsgesetzen ist auch die Erstattung der Kosten der Sozialhilfe geregelt, bzw. die Kostentragungspflicht ausdrücklich den kreisfreien Städten und Landkreisen als den Pflichtträgern der Sozialhilfe ³⁾ auferlegt ⁴⁾. Im Gegensatz zu den meisten Pflichtaufgaben führen die Gemeinden einen Teil der Aufgaben der Sozialhilfe jedoch insofern nicht nach eigenem Ermessen als gesetzesfreie Verwaltung durch, als die Durchführung und das Verfahren, vor allem die Festlegung der Unterstützungsrichtsätze durch die Landesregierung, bundes- oder landesgesetzlich geregelt sind.

Eine unter Umständen mit erheblichen Kosten verbundene und ohne Landeszuschüsse oft kaum durchführbare gemeindliche Pflichtaufgabe ist die nach dem Bundesseuchengesetz erforderliche hygienisch einwandfreie Beseitigung fester und flüssiger Abfall- und Schmutzstoffe ⁵⁾. Welche Bedeutung diese Aufgaben besonders für die kleinen Landgemeinden haben, zeigt, daß Hessen sogar im Wege des Finanzausgleichs Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen in Form von Schuldendienstbeihilfen und Baukostenzuschüssen zum Bau von Abwasser- und Trinkwasseranlagen ⁶⁾ bereitstellt ⁷⁾.

1) Rheinland-Pfalz (§ 17 FAG), Schleswig-Holstein (§ 19 FAG); Nordrhein-Westfalen (§ 16 FAG); im Saarland fließt das Aufkommen der Feuerschutzsteuer den Gebietskörperschaften schlüsselmäßig zu.

2) Vgl. für NW §§ 1, 2, 7 des Gesetzes über den Feuerschutz und die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und öffentlichen Notständen vom 25. März 1958 (GVBl. 101) für He: Brandschutzgesetz vom 19. Mai 1951 (GVBl. 30). Ähnliche gesetzliche Regelungen haben auch übrige Länder getroffen.

3) § 96 BSHG

4) Die kreisfreien Städte und Landkreise sind auch zur Einrichtung eines Jugendamtes verpflichtet (vgl. § 12 JWG)

5) Vgl. § 12 BSeuG

6) Nach § 11 BSeuG besteht die Möglichkeit, den Gemeinden Vorschriften über die Qualität des Trinkwassers zu machen.

7) Vgl. §§ 3 Nr. 3 und 7, 17 heFAG. Soweit es sich um den Bau von Trinkwasseranlagen handelt, liegt grundsätzlich eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe vor.

Zwar werden die Aufgaben der Polizei in den meisten Bundesländern von den Gemeinden als Auftragsangelegenheiten ¹⁾ bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ²⁾ wahrgenommen und die Kosten von den Ländern getragen, zu denen die Gebietskörperschaften teilweise lediglich sog. Polizeikostenbeiträge leisten. Nur in Bayern und Hessen ist die örtliche Polizei grundsätzlich Pflichtaufgabe der Gemeinde, also Selbstverwaltungsangelegenheit ³⁾.

Der Einfluß, den die Bewilligung von Zweckzuschüssen zu den gemeindlichen Pflichtaufgaben auf Grund der Landesrichtlinien zu § 64 a Abs. 1 RHO, sowie der hierzu erlassenen allgemeinen und besonderen Bewilligungsbedingungen auf die Durchführung dieser Aufgaben gewährt, kann verschiedener Natur sein, je nachdem, ob sich die mit dem Bewilligungsbescheid verknüpften Auflagen und Bedingungen unmittelbar auf die sachliche Durchführung der Aufgabe selbst beziehen, oder ob sie lediglich die technische Abwicklung des Zuschusses mit Rücksicht auf seinen Charakter als zweckgebundene Zuweisung betreffen. Soweit der Inhalt des Bewilligungsbescheides lediglich das Verfahren, also die in den Richtlinien festgelegte Prüfung des Antrages, die Art und Weise der Auszahlung des Zuschusses, sowie den Nachweis der Verwendung regelt, ohne auf Sach- und Zweckmäßigkeitseinsichtspunkte einzugehen, wird die eigenverantwortliche Durchführung der einzelnen Aufgaben durch die Gemeinde nicht berührt. Wenn die Richtlinien in Nordrhein-Westfalen daher die Auszahlung der Zuwendungen beispielsweise in der Weise regeln, daß die bewilligten Mittel nur insoweit und nicht eher zur Auszahlung angewiesen werden sollen, als sie zur Bewirkung fälliger Zahlungen im Rahmen des Verwendungszweckes benötigt werden ⁴⁾, so betrifft dies lediglich die technische Bereitstellung der Mittel, ohne die eigenverantwortliche Haushaltsführung der Gemeinden einzuschränken. Auch die Überwachung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuweisung und die Pflicht, die Verwendung der Zuweisung im einzelnen nachzuweisen ⁵⁾, betreffen nicht etwa die sachliche Durchführung der Aufgabe, sondern beruhen letztlich nur auf dem Charakter der Zuweisung als

1) Vgl. § 52 ndsSOG und die Regelung im schlhPOG.

2) Vgl. § 3 nwOBG

3) Vgl. Art. 83 Abs. 1 bayVf, sowie Art. 9 bayPOG. In Hessen besteht in Städten mit über 20.000 Einwohnern grundsätzlich eine kommunale Vollzugspolizei. (Vgl. Wolff, VerwR III, § 123 III f 2) §§ 65 ff. heSOG -

4) Vgl. Nr. 15 der Richtlinien NW zu § 64 a Abs. 1 RHO

5) Vgl. Nr. 17 ff. der Richtlinien NW zu § 64 a Abs. 1 RHO

zweckgebundenem Finanzierungsmittel für eine bestimmte Aufgabe, an deren tatsächlicher Durchführung die zuweisende Körperschaft ein besonderes Interesse hat. Demgegenüber erstreckt sich die Prüfung des Antrages auf Gewährung einer Zuweisung unter anderem auch auf sachliche Gesichtspunkte, die die Durchführung der Aufgabe betreffen. So bestimmen die Richtlinien, daß neben der Frage, warum die antragstellende Gebietskörperschaft die Aufgabe nicht aus eigenen oder Kreditmarktmitteln finanziert hat, bei der Ermittlung des Bedarfs besonders festzustellen ist, ob die Verwaltungskosten im Verhältnis zu den sonstigen Ausgaben nicht zu hoch und auch im einzelnen sparsam berechnet sind. Ferner hat sich die Prüfung der Anträge darauf zu erstrecken, ob der Aufwand für die Erreichung des Zweckes nach Art und Umfang erforderlich ist ¹⁾. Mag damit Gegenstand der Prüfung auch die konkrete Durchführung einer gemeindlichen Aufgabe sein, so handelt es sich dennoch nur um einen verwaltungsinternen Vorgang bei der zuweisenden Landesbehörde, dem keine Außenwirkung gegenüber der antragstellenden Körperschaft zukommt ²⁾. Die Prüfung des Antrages kann allerdings dann mittelbar eine Wirkung gegenüber der Antragstellerin haben, wenn der Bewilligungsbescheid die Bedingung enthält, die Aufgabe so durchzuführen, daß die im Antrag festgestellten Mängel beseitigt werden. Um einen Eingriff in die Ausgabenverantwortung würde es sich zum Beispiel dann handeln, wenn der Bewilligungsbescheid mit Rücksicht auf das Mißverhältnis von Verwaltungskosten und sonstigen Ausgaben der Investition eine bestimmte Art der Durchführung vorschriebe. Zwar unterliegen auch die gemeindlichen Haushaltswirtschaften den in § 26 RHO aufgestellten Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ³⁾. Außerdem will der Staat verständlicherweise eine Sicherheit dafür haben, daß die Mittel sinnvoll angelegt werden, die Anlage also wirtschaftlich und die spätere Unterhaltung gesichert ist ⁴⁾. Mögen diese Gesichtspunkte bis zu einem gewissen Grad auch im wohlverstandenen Interesse der Gemeinden liegen, zumal sie letztlich dazu dienen, die Gemeinden vor unnötigen zukünftigen finanziellen Belastungen und der damit verbundenen Gefahr für die gemeindliche Selbstverwaltung zu

-
- 1) Vgl. Nr. 11 Abs. 2 und 3 der Richtlinien NW zu § 64 a Abs. 1 RHO.
 - 2) Nr. 11 Abs. 4 der Richtlinien NW zu § 64 a Abs. 1 RHO sieht lediglich vor, das Ergebnis der Prüfung aktenkundig zu machen.
 - 3) Vgl. § 92 nwGemO
 - 4) Junker, Gemeinschaftsaufgaben, S. 86

bewahren ¹⁾, und damit auch sachlich unbedingt notwendig sein. Dennoch darf eine Überwachung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der einzelnen Aufgaben nicht zu einer Zweckmäßigkeitskontrolle bzw. Fachaufsicht in dem Sinne führen, daß den Gemeinden die Art und Weise vorgeschrieben wird, die nach Auffassung der zuweisenden Behörde geeignet ist, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Den Gemeinden muß vielmehr die Entscheidung darüber überlassen bleiben, auf welche Weise sie diesen Grundsätzen bei der Planung und Durchführung einer Aufgabe Rechnung tragen. Diese Entscheidungsfreiheit ist ein wesentliches Merkmal der auf die Durchführung der gemeindlichen Pflichtaufgaben beschränkten Selbstverwaltungsgarantie, denn im Gegensatz zu den Auftragsangelegenheiten gehören die Pflichtaufgaben als Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben, auf die sich die Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG erstreckt.

Abgesehen davon, daß die eigenverantwortliche Durchführung nur "im Rahmen der Gesetze" zulässig ist, kann sie außerdem durch den Grundsatz der Sozialstaatlichkeit weiter eingeschränkt werden. Dieser Grundsatz, der die gemeindliche Selbstverwaltung auch dort berührt, wo sie bereits auf die Durchführung der Aufgabe beschränkt ist, kann dazu führen, mit Rücksicht auf die Pflicht der Gemeinden, einem dringenden öffentlichen Bedürfnis nach Schaffung bestimmter sozialer Einrichtungen abzuhelpen, auch an die Art und Weise ihrer Durchführung gewisse Mindestanforderungen zu stellen. Solange sich daher die Zweckmäßigkeitserwägungen der zuweisenden Behörde, die sie durch Auflagen und Bedingungen zum Ausdruck bringt, in diesem Rahmen halten, schränken sie die Selbstverwaltungsgarantie nicht in unzulässiger Weise ein. Raum für derartige Zweckmäßigkeitserwägungen bieten vor allem die besonderen Bewilligungsbedingungen für Zuwendungen zu einzelnen Aufgabengebieten, so daß hier der Einfluß des Sozialstaatsgedankens besondere Bedeutung erhält. Es stellt daher beispielsweise keinen unzulässigen Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden dar, wenn Zuschüsse zum Ausbau der Wasserversorgung von dem Nachweis abhängig gemacht werden, daß das Abwasser genügend gereinigt oder schadlos beseitigt wird. ²⁾, und bei der Prüfung dieses Nachweises allgemein sachli-

-
- 1) Unter dieser Voraussetzung bejaht auch Becker "eine Zweckbindung im engen Rahmen nach sachgerechten Methoden". (Finanzausgleich, S. 27)
 - 2) Vgl. Nr. 2, 222 der Richtlinien für die Gewährung von Finanzierungsbeihilfen des Landes NW für wasserwirtschaftliche Maßnahmen vom 27. Juni 1962 (MinBl. NW 1962, 1163 ff.)

che Gesichtspunkte zugrunde gelegt werden. In welchem Maße gerade auf dem Gebiet der ausreichenden Abwasserreinigung oder -beseitigung die Bedürfnisse der Bürger nach einem einheitlichen Leistungsniveau der Gemeinden vom Gesetzgeber gewertet werden, kommt darin zum Ausdruck, daß er diese Aufgaben des Selbstverwaltungsbereiches den Gemeinden zur Pflicht gemacht hat. In anderen Fällen, in denen besondere Bewilligungsbedingungen Raum für Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Durchführung gemeindlicher Pflichtaufgaben enthalten, handelt es sich zum Teil lediglich um Wiederholungen oder Konkretisierungen landes- oder bundesgesetzlicher Vorschriften, die im Rahmen der einzelnen Aufgabe sachlich unbedingt erforderlich sind und daher die Selbstverwaltungsgarantie in zulässiger Weise einschränken. Es widerspricht daher nicht der Selbstverwaltungsgarantie, wenn beispielsweise Bund oder Länder ihre Zuschüsse zum gemeindlichen Straßenbau davon abhängig machen, daß im Interesse der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs bauliche oder verkehrsregelnde Maßnahmen wie die Schaffung von Parkflächen, Parkverboten, Umleitungen usw. geschaffen werden ¹⁾. Insoweit finden die einschränkenden Bestimmungen in den besonderen Bewilligungsbedingungen in Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes ²⁾, der Straßen- und Wegegesetze der Länder oder der Verkehrsgesetze bzw. Ordnungsbehördengesetze in Verbindung mit den dazu ergangenen Rechtsverordnungen ihre Stütze. Regeln die Bewilligungsbedingungen darüber hinaus die Durchführung einer gemeindlichen Pflichtaufgabe lediglich in dem Umfang, wie er im einzelnen Fall bereits durch den Gesetzgeber vorgeschrieben ist, berührt die Zweckzuweisung die Garantie der eigenverantwortlichen Durchführung ebenfalls nicht.

Hat die Untersuchung gezeigt, daß zweckgebundene Zuweisungen zu gemeindlichen Pflichtaufgaben grundsätzlich zulässig sind und ihr Einfluß auf die Durchführung der Aufgaben die Garantie der Eigenverantwortung nicht in jedem Fall zu verletzen braucht, so muß die Frage, ob die aufgestellten Grundsätze auch für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gelten, grundsätzlich verneint werden. Die im Bereich dieser Aufgaben aus der Selbstverwaltungsgarantie folgende, grundsätzlich uneingeschränkte

1) Vgl. Nr. 3 der vorläufigen Richtlinien für die Gewährung von Bundeszuwendungen zu Straßenbaumaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, abgedr. in MinBl. NW 1962, 311 ff.; ähnlich auch der RdErl. über die Gewährung von Landeszuschüssen für Straßenbaumaßnahmen der Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen vom 27. Februar 1962, MinBl. NW 1962, 505 ff.

2) Vgl. z. B. §§ 5, 5 a Abs. 3, 14 FStrG

Ausgabenhoheit der Gemeinden setzt voraus, daß sie im Rahmen einer eigenen, vom Staat losgelösten Haushaltsführung über die Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel selbst entscheiden können, da sie nur auf diese Weise die Möglichkeit haben, selbst darüber zu befinden, welche Aufgaben ihres Wirkungskreises sie durchführen wollen. Eine zweckgebundene Zuweisung läßt für diese Entscheidungsfreiheit keinen Raum, darf sie doch nur für eine im voraus bezeichnete Aufgabe verwandt werden. Dies gilt nicht nur für die Fälle, in denen die gesamten Ausgaben für eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe durch zweckgebundene Finanzzuweisungen gedeckt werden. Auch in praktisch am häufigsten vorkommenden Fällen, in denen der Zweckzuschuß eine finanzielle Eigenbeteiligung der Gemeinden zur Voraussetzung hat, bleibt für eine freie Entscheidung darüber, ob die Aufgabe durchgeführt werden soll, kaum Raum. Oft hängen gerade die Durchführung einer freiwilligen gemeindlichen Aufgabe und damit auch die Entscheidung der gemeindlichen Organe davon ab, daß Zweckzuschüsse in einem bestimmten Umfang nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes gewährt werden. Die Tatsache, daß das Land Zweckzuweisungen für eine Aufgabe vorgesehen hat, die dem Bereich freiwilliger gemeindlicher Tätigkeit zugehört, ist häufig der Anlaß, daß Parlamente finanzschwacher Gemeinden gezwungen sind, von dieser Finanzierungsmöglichkeit unter Hintanstellung anderer wichtiger Aufgaben des gleichen Bereiches Gebrauch zu machen. Dies bedingt eine Verschiebung des Aufgabenablaufs, die bei der Betrachtung der Haushaltspläne insofern deutlich wird, als die mit Zuschüssen versehenen Teile bereits festgelegt und dadurch der gemeindlichen Entscheidung nicht mehr zugänglich sind ¹⁾. Aus diesen Gründen können Zweckzuweisungen zu freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu einer Verletzung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie führen; denn die Entscheidungsfreiheit, eine sich unmittelbar aus den örtlichen Lebensverhältnissen ergebende Aufgabe zu übernehmen, gehört zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung. Es darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß die eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis der Gemeinden über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises mit Rücksicht auf die Verpflichtung, den Bürgern vergleichbare soziale Leistungen zu erbringen, in einigen Fällen derart eingeschränkt sein kann, daß sie sich nicht mehr auf das Ob einer Aufgabe, sondern nur noch auf die Art und Weise ihrer Durchführung bezieht. Dies gilt zum Beispiel bei größeren Gemeinden für den Bau und die Einrichtung von Krankenhäusern, so daß die in Hessen, dem Saarland und Schleswig-Holstein für diese, dem Bereich freiwilliger gemeindlicher Tätigkeit an-

1) Vgl. Habermehl, Goldene Fesseln, S. 11

gehörende Aufgabe ¹⁾ im Finanzausgleich bereitgestellten Zuweisungen ²⁾ das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht nicht verfassungswidrig einschränken. Erhält diese Aufgabe damit den Charakter einer Pflichtaufgabe, so obliegt auch die Durchführung selbst zum Teil nicht mehr der eigenverantwortlichen Entscheidungsgewalt einer Gemeinde, sondern ist an staatliche Gesetze gebunden ³⁾. Soweit daher die Zweckzuschüsse Bedingungen und Auflagen enthalten, die sich im Rahmen dieser gesetzlichen Vorschriften halten und dabei das Maß des sachlich unbedingt Notwendigen nicht überschreiten, widerspricht die Zuwendung zweckgebundener Mittel nicht der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG. Ob diese Begründung auch die zweckgebundenen Zuschüsse zum Bau kommunaler Sportanlagen oder Dorfgemeinschaftshäuser, Bürgerhäuser und Mehrzweckhallen, die im hessischen Finanzausgleichsgesetz vorgesehen sind ⁴⁾, rechtfertigt, ist zumindest fraglich. Insbesondere dem Bau einer gemeindlichen Sportanlage wird in vielen Fällen nicht ein derartiges öffentliches Interesse zukommen, wie etwa dem Bau eines Krankenhauses, zumal jene Aufgabe in starkem Maße auch von privaten Vereinen wahrgenommen wird, so daß die Gemeinden nur in Ausnahmefällen ⁵⁾ gezwungen sein können, eine Sportanlage zu bauen. Diese wenigen Beispiele zeigen, daß der Einfluß des Sozialstaatsgrundsatzes im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben die gemeindliche Entscheidungsfreiheit in sehr unterschiedlicher Weise einschränken kann, da das Bedürfnis nach einer bestimmten gemeindlichen Leistung auf einer Vielfalt von Umständen beruhen kann. Ob ein berechtigtes Bedürfnis nach einer gemeindlichen Leistung besteht, wird letztlich nur im einzelnen Fall entschieden werden können. Von dieser Entscheidung wird es abhängen, ob und in welchem Umfang die Garantie der gemeindlichen Entscheidungsfreiheit im Rahmen einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe durch eine zweckgebundene Zuweisung zulässigerweise eingeschränkt wird.

1) Becker, KomHdbch I, S. 131

2) Vgl. §§ 4 Nr. 1, 26 heFAG; § 15 Buchst. d schlhFAG; § 32 saFAG

3) Vgl. für NW die ordnungsbehördliche Vorschrift über Anlage, Bau und Einrichtung von Krankenhäusern vom 1. August 1953 (GVBl. 335)

4) §§ 4 Nr. 5, 24 heFAG und §§ 4 Nr. 6, 25 heFAG

5) Nach dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. G ö n n e n w e i n, Gemeinde-recht, S. 55 ff.) sind solche Ausnahmefälle nur dann gegeben, wenn der Bau einer Sportanlage durch öffentliche Zwecke gerechtfertigt ist, in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und nicht besser und wirtschaftlicher von einem privaten Verein durchgeführt werden kann,

Die finanziellen Mittel, die den Gemeinden eine freiwillige Übernahme und eigenverantwortliche Erfüllung von Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises ermöglichen, bilden die sog. freie Finanzspitze oder den sog. freien Finanzspielraum ¹⁾. Der Umfang dieser Mittel kennzeichnet die Elastizität der gemeindlichen Haushalte und stellt einen Maßstab für die finanzielle Lebensfähigkeit einer Gemeinde dar. Je größer der finanzielle Spielraum eines Haushalts ist, um so leichter fällt eine Anpassung an eine rückläufige Einnahmenentwicklung, und um so großzügiger können Investitionsplanungen durchgeführt werden ²⁾. Als Mittel, die den finanziellen Spielraum eines gemeindlichen Haushalts bilden, kommen nur allgemeine Deckungsmittel, also die eigenen gemeindlichen Einnahmen und die allgemeinen Finanzzuweisungen, vor allem die Schlüsselzuweisungen, in Frage. Mit Rücksicht auf die Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Einnahmenwirtschaften unterscheiden sich die Schlüsselzuweisungen zwar deutlich von den gemeindlichen Steuern ³⁾. Dieser Unterschied gewinnt jedoch für die Eigenverantwortlichkeit der Ausgabengestaltung keine größere Bedeutung. An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Gemeinden grundsätzlich Kostenträger der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind und die unzureichenden Finanzzuweisungen für diese Aufgaben bewirken, daß zum Teil erhebliche allgemeine Deckungsmittel der freien Verfügungsgewalt der Gemeinden entzogen werden ^{4) 5)}. Hinzu kommt, daß neben diesen Ausgaben, die auf Grund gesetzlicher oder rechtlicher Verpflichtung geleistet werden, häufig hohe Ausgaben durch jene Aufgaben verursacht werden, die zwar rechtlich zu den freiwilligen Aufgaben zählen, denen sich die Gemeinden jedoch tatsächlich nicht entziehen können, so daß auch

-
- 1) Vgl. u. a. Kropp, GemH 1959, 36; Institut FSt, Gemeindehaushalte, S. 10; Seiler, Probleme, S. 115
 - 2) Nach einem Bericht des Städtetages (vgl. Städtetag 1958, 296) haben bereits 1958 durchschnittlich nur 5 v. H. des gemeindlichen Haushaltsvolumens als Dispositionsspielraum zur Verfügung gestanden.
 - 3) Vgl. § 35 der vorliegenden Untersuchung.
 - 4) Vgl. § 23 dieser Untersuchung.
 - 5) Eine Heranziehung allgemeiner Deckungsmittel verbietet sich nur dort, wo das Gesetz eine besondere Deckung der Gesamtausgaben vorschreibt (Gebühren).

dieser Umstand dazu beiträgt, den freien Finanzspielraum einer Gemeinde zu verkleinern. Steht bei diesen Aufgaben bereits die Übernahme nicht mehr im freien Ermessen der Gemeinde, so ist bei vielen Pflichtaufgaben auch die Art und Weise der Durchführung nicht mehr der freien Entscheidungsgewalt der Gemeindeorgane überlassen. Dies gilt beispielsweise für Investitionen im Bereich der Volks- und der Berufsschulen, die auf Grund des nach wie vor hohen Klassenraumbedarfs Ausgaben bis an die Grenze der gemeindlichen Leistungsfähigkeit erfordern und faktisch zwingend und unverzichtbar sind. Ähnliches gilt für die Ausgaben für den gemeindlichen Straßenbau. Selbst unter Berücksichtigung der Landeszuweisungen zwingen die Erfordernisse des ständig wachsenden Verkehrs die Gemeinden dazu, hohe Eigenmittel für diesen Zweck bereitzustellen. In welchem Ausmaß diese unabweisbaren Ausgaben allgemeine Deckungsmittel binden, läßt sich allerdings statistisch nicht nachweisen, da ein Teil dieser Ausgaben, vor allem die Personalkosten, durch freiwillig übernommene Selbstverwaltungsaufgaben mit verursacht werden, ohne daß die Kosten eine getrennte Abrechnung zuließen. Soweit Finanzzuweisungen in Gestalt zweckgebundener Zuweisungen für gemeindliche Pflichtaufgaben mit der Auflage gewährt werden, sich mit einer bestimmten Quote eigener Mittel für den gleichen Zweck zu beteiligen, werden weitere allgemeine Deckungsmittel der gemeindlichen Entscheidungsgewalt entzogen. Auch diese Mittel erscheinen im Haushaltsplan unter den zwangsläufigen Ausgaben und tragen in Verbindung mit den zweckgebundenen Gebührenhaushalten und der Verpflichtung zur Ansammlung von Rücklagen dazu bei, den Etat mehr und mehr unbeweglich zu gestalten ¹⁾. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß größeren, sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Investitionen des Selbstverwaltungsbereiches insoweit eine gewisse Eigendynamik zukommt, als die Bewilligung der Mittel für den ersten Abschnitt einer größeren Investition die Bewilligung der Mittel für die weiteren Abschnitte nach sich zieht, ohne Rücksicht darauf, ob die Baupreise und sonstigen Kosten inzwischen gestiegen sind, oder ob weitere zweckgebundene Zuweisungen in der eingeplanten Höhe vom Bund oder Land zur Verfügung gestellt werden. Zwar sehen die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder vor, daß Ausgaben für Bauvorhaben erst dann in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenrechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen u. a. die Kosten der baulichen Maßnahmen, etwaige Beiträge anderer und die Auswirkungen auf die künftige

1) Habermehl, aaO S. 11

Haushaltswirtschaft hervorgehen ¹⁾. Es erscheint aber zumindest fraglich, ob diese Vorschrift in der Praxis immer dazu führt, die künftige wirtschaftliche Belastung eines Gemeindehaushalts richtig vor auszusehen.

Diese Betrachtung führt zu dem weiteren Problem der sog. Folgekosten, die grundsätzlich weder bei der Bemessung der allgemeinen Finanzzuweisungen noch bei der Höhe der Zweckzuweisungen für eine gemeindliche Investitionsmaßnahme eine Berücksichtigung finden. Folgekosten stellen im allgemeinen den finanzwirtschaftlichen Aufwand dar, der als notwendige oder doch typische Folge von Investitionen alljährlich entsteht und daher im ordentlichen Haushalt einzusetzen ist ²⁾. Im Bereich von gemeindlichen Hochbaumaßnahmen, für den dieses Problem eine besondere Bedeutung erlangt hat, zählen zu den Folgekosten einmal die unmittelbaren Bau-Folgekosten wie zum Beispiel die Kosten für die laufende Gebäudeunterhaltung und Instandsetzung, die der Gebäudeerneuerung dienenden jährlichen Zuführungen zu Erneuerungsrücklagen bzw. Abschreibungen und die Kapitalkosten für aufgenommene Darlehen. Als Betriebs-Folgekosten kann man die jährlichen Aufwendungen für Beschaffung, Unterhaltung und Instandsetzung von Inventar, Gerätschaften und Betriebsanlagen, sowie die dafür unmittelbar erforderlichen öffentlichen Abgaben bezeichnen ³⁾. Das Ausmaß dieser sächlichen Folgekosten kann je nach Art der Investition und ihrer technischen Ausgestaltung im einzelnen sehr unterschiedlich sein und von einer Vielzahl besonderer Umstände abhängen. Als weitere Kosten, die sowohl den Bau als auch den Betrieb belasten, bezeichnet Seiler Steuern, Abgaben und Versicherungen ⁴⁾. Grundsätzlich zählen zu den Folgekosten einer gemeindlichen Investition auch die Personalkosten, die manchmal zu einem erheblichen Teil der Investitionskosten

1) Vgl. § 22 GemHVO 1937 - RGBL I, S. 921 -, die noch in den meisten Ländern gilt, und § 22 nwGemHVO.

2) Vgl. Heuser, LKr 1966, 76 ff.; Seiler, aaO S. 104; Steeb, Folgekosten kommunaler Siedlungen, S. 19 f., bezeichnet diese alljährlich wiederkehrenden Kosten als die eigentlichen Folgekosten oder Folgekosten im engeren Sinn, denen er die einmaligen Folgekosten gegenüberstellt.

Im übrigen hat die Finanzwissenschaft eine allgemeingültige Definition der Folgekosten noch nicht gefunden.

3) Vgl. hierzu Seiler, aaO S. 105

4) Seiler, aaO S. 105

sten als Dauerausgaben den ordentlichen Haushalt belasten ¹⁾ 2). Die Berücksichtigung der finanziellen Belastungen, die aus den Investitionen der Haushaltswirtschaft künftiger Jahre erwachsen, ist für eine fundierte langfristige Finanzplanung unerlässlich. Wenn dieses Problem in seiner Tragweite für die Beurteilung, ob das bisherige Ausmaß und das Zeitmaß der Investitionen beibehalten werden können, von den Gemeinden kaum erkannt wird, so ist dies um so erstaunlicher, als die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder eigentlich zur Beachtung der Folgekosten zwingen ³⁾. Nach § 22 Abs. 1 nWGemHVO dürfen Ausgaben für Bauten und für bauliche Erneuerungsarbeiten erst dann in den Haushaltsplan eingestellt werden, wenn die Pläne samt Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen neben der Art der Ausführung, den Kosten der baulichen Maßnahmen, der finanziellen Beteiligung anderer Körperschaften auch die Auswirkungen auf die künftige Haushaltswirtschaft ersichtlich sind. Die Gemeindehaushaltsverordnungen wollen damit sicherstellen, daß die Gemeinden bei der Feststellung und Verabschiedung ihrer Haushalte nicht nur den einmaligen finanzwirtschaftlichen Aufwand einer Investition in den Haushaltsplan einstellen, sondern auch berücksichtigen, in welchem Umfang ihre Entscheidung über die Investition den Spielraum künftiger Haushalte einengt, und damit den Weg zu einer finanz- und letztlich auch volkswirtschaftlich vernünftigen Entscheidung vorgezeichnet finden ⁴⁾. Selbst wenn in der Praxis manchmal derartige Erwägungen angestellt werden, so wird doch häufig die Entscheidung mit der positiven Beurteilung der künftigen Entwicklung der gemeindlichen Einnahmen begründet. Dieser Begründung ist jedoch nur mit großer Vorsicht zu begegnen. Denn weder die Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen läßt sich mit Sicherheit voraussagen, noch ist eine exakte Beurteilung der Entwicklung der Finanzzuweisungen, insbesondere der Zweckzuweisungen, mit Rücksicht auf die zahlreichen Unsicherheitsmomente möglich. Auf Grund der Vielzahl der Umstände, die den Umfang der den Gemeinden zur freiwilligen Übernahme neuer Aufgaben ih-

-
- 1) Seiler, aaO S. 105 ff. (108, 109), bestätigt an Hand des Haushaltsplanes 1964 der Stadt Düsseldorf generell die Faustregel, daß die Belastung des Haushalts mit den Folgekosten einer Hochbauinvestition in der Zeit von der Währungsreform bis zum Jahr 1962 durchschnittlich 7 bis 9 v. H. der Investitionskosten betragen hat.
 - 2) Mit Rücksicht auf die großen Unterschiede dieser Belastung bei den einzelnen Arten von Investitionen läßt Seiler, aaO S. 106, die Personalkosten unberücksichtigt.
 - 3) Seiler, aaO S. 107
 - 4) Seiler, aaO S. 107

res Selbstverwaltungsbereiches zur Verfügung stehenden Mittel bestimmen, bedarf bereits die Beurteilung des gegenwärtigen freien Finanzspielraums einer genauen Analyse des betreffenden gemeindlichen Haushalts, die den Umfang gewöhnlicher Haushaltsberatungen weit überschreitet und die Gemeindeorgane vor eine kaum lösbare Aufgabe stellt.

Drittes Kapitel Gedanken zur Entwicklung des Gemeindefinanzsystems

§ 40 Finanzzuweisungen und Gemeindefinanzreform

Grundsätzlich setzt die Garantie der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die den Kern der grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie darstellt, einen freien Finanzspielraum voraus. Dem widerspricht es, wenn Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen so bemessen werden, daß sie im Verein mit den eigenen Steuermitteln eine Gemeinde nicht in die Lage versetzen, aus eigener Entschlußkraft neue Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen. Auch die Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung kann nicht zu einem anderen Ergebnis führen. Das System der Finanzzuweisungen ist verhältnismäßig jung und zu einer Zeit ins Leben gerufen, als mit der fortschreitenden Entwicklung zum Einheitsstaat die gemeindliche Selbstverwaltung immer mehr an Lebensraum einbüßte. Später kam hinzu, daß die besonderen Verhältnisse des 2. Weltkrieges eine Zusammenfassung und einheitliche Verteilung der gesamten Staats- und Gemeindefinanzmaße erforderlich machten und damit die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung beseitigten. Heute herrscht eine andere Lage vor, so daß auch die Gestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einem anderen Licht erscheint. Die Konzeption des Einheitsstaates, auf der Popitz sein System der Finanzzuweisungen aufbaute, ist durch den föderativen Aufbau des Grundgesetzes unanwendbar geworden ¹⁾.

1) Vgl. Kuss, AfK 1965, 47 ff., der in seiner eingehenden Untersuchung in den Arbeiten von Johannes Popitz eine deutliche Tendenz zum Einheitsstaat erblickt.

Die Tatsache, daß dieses Finanzausgleichssystem für die Gemeinden dennoch unverändert geblieben ist, - mit Ausnahme, daß an die Stelle des Reiches nunmehr die Länder getreten sind ¹⁾ - bedeutet jedoch nicht, daß die gegenwärtige Ausgestaltung des gemeindlichen Finanzausgleichs grundsätzlich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie entgegensteht. Neben die Verfassungsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung hat der Grundgesetzgeber den Sozialstaatsgrundsatz gestellt und durch die Gegenüberstellung dieser sich ihrer Herkunft nach widersprechenden Verfassungsgrundsätze ein Spannungsverhältnis geschaffen, das eine fruchtbare Wechselwirkung sozialstaatlicher Gesichtspunkte und selbstverantwortlicher gemeindlicher Tätigkeiten zum Ziel hat. Die Sozialstaatsverpflichtung erfordert einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Gemeinden in der Weise, daß auch die schwachen Gemeinden auf den wichtigen Gebieten öffentlicher Daseinsvorsorge bestimmte Mindestleistungen zu erbringen vermögen. Diese Verpflichtung kann wegen der großen Unterschiede in der Finanz- und Wirtschaftskraft der Gemeinden dazu führen, daß der Gesichtspunkt der sozialen Integration die Garantie der eigenverantwortlichen Gestaltung des gemeindlichen Aufgabenbereiches überlagert. Dieser verfassungsrechtlichen Lage entspricht grundsätzlich die Ausgestaltung des gegenwärtigen Finanzausgleichs mit dem Zweck, eine soziale Integration durch Ausgleich der gemeindlichen Steuer- und Finanzkraft herbeizuführen.

Es wird heute nicht mehr bezweifelt und ist auch an Hand wissenschaftlicher Untersuchungen nachgewiesen worden, daß die gegenwärtige Ausgestaltung des Finanzausgleichs dieses Ziel in vielen Gemeinden nur unvollkommen erreicht ²⁾. Der Grund dafür ist vor allem darin zu sehen, daß das Wachsen der privaten und sozialen Lebensansprüche eine fortschreitende Angleichung des Bedarfs der Gemeinden verschiedener Größenordnungen bewirkt, andererseits die Nachkriegsverhältnisse in vielen Gemeinden zu einer Änderung der Wirtschaftsstruktur und damit auch der Finanzkraft geführt haben. Diese Umstände sind bei der Verteilung der

1) Vgl. Kuss, aaO S. 76

2) Albers, Möglichkeiten, S. 67 ff.; Institut FSt, Organische Finanz- und Steuerreform, S. 94 ff.; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BFM, Zur gegenwärtigen Problematik des Gemeindefinanzsystems, S. 7 ff.; Hielscher, Brauchbare Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen, S. 287 ff.; insbesondere zur Finanzlage der Ruhrgebietsstädte Pagenkopf, Ruhrwirtschaft 1966, 131 ff.

Schlüsselzuweisungen noch nicht entsprechend berücksichtigt worden. Vielmehr beruht das Verteilungssystem noch weitgehend auf Maßstäben aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg. Es wird daher Aufgabe einer Finanzreform sein, Maßstäbe für eine bessere Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfs zu finden und damit eine gerechte Angleichung der Unterschiede zwischen Aufgabenbelastung und Finanzkraft herbeizuführen ¹⁾.

Bei der Neufestlegung der Bemessungsgrundlagen für die gemeindliche Finanz- und Steuerkraft wird einmal zu berücksichtigen sein, daß sich das Aufkommen der Gewerbesteuer als Bemessungsgrundlage insofern wenig eignet, als die unterschiedliche Ertragskraft vieler Gemeinden ein Gewerbesteuerkraftgefälle hervorruft, das einen gerechten Steuerkraftausgleich unmöglich macht. Die große Konjunktorempfindlichkeit der Gewerbesteuer kann zudem ein falsches Bild von der zukünftigen allgemeinen Wirtschafts- und Finanzkraft einer Gemeinde geben ²⁾ und damit zu einer Gefahr für die Gemeinden werden, die mit Rücksicht auf das hohe Aufkommen dieser Steuer ihren Haushalt einseitig auf das stete Fließen der Gewerbesteuerquelle ausgerichtet haben. Nicht zuletzt ist die Zukunft der Gewerbesteuer in Anbetracht der im EWG-Vertrag ³⁾ festgelegten stufenweisen Steuerharmonisierung ungewiß. Da die EWG-Länder bis auf Luxemburg die Gewerbesteuer nicht kennen ⁴⁾, kann die Steuervereinheitlichung zu einem völligen Wegfall dieser Steuer führen ⁵⁾. Die Frage, welche Steuern an Stelle der Gewerbesteuer den Gemeinden

1) - Vgl. hierzu u. a. die Vorschläge von Albers, aaO S. 67 f., Institut FSt, aaO S. 94 ff.; Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Finanzreform, S. 177 ff.

2) Nach dem Finanzbericht 1965 wird das Steueraufkommen durchschnittlich zu 80 v. H. durch die Gewerbesteuer, zu etwa 15 v. H. durch die Grundsteuer und zu 5 v. H. durch sonstige Gemeindesteuern gedeckt.

3) Gemäß Bekanntmachung vom 27. Dezember 1957 (BGBl. II, 1) ist der Vertrag in der Bundesrepublik am 1. Januar 1958 in Kraft getreten.

4) Vgl. dazu Noltenius, Kommunalwirtschaft 1964, 687 ff. Institut FSt, Vermögensteuern und Gewerbeabgaben in den Mitgliedstaaten der EWG, S. 10 ff.

5) Hettlage, Finanzpolitik, S. 55

Allerdings wird dann die Frage zu beantworten sein, inwieweit das Recht der EWG nationale Bestandsgarantien verletzen kann, wenn die Steuerharmonisierung in Art. 28 Abs. 2 GG eingreift.

zugewiesen und damit auch als Bemessungsgrundlage für die Finanzkraft einer Gemeinde dienen sollen, wird in den Reformvorschlägen sehr unterschiedlich beantwortet. Die Vorschläge gehen von einem Zuschlagsrecht der Gemeinden zur Einkommensteuer ¹⁾, einer unmittelbaren Beteiligung am Aufkommen des unteren proportionalen Teils dieser Steuer ²⁾, einer Beteiligung an der Mineralöl- und der Kraftfahrzeugsteuer ³⁾ bis zu einer Wiedereinführung der Gemeindepersonalsteuer nach Art der früheren Bürgersteuer ⁴⁾. Andere Vorschläge wollen den gegenwärtigen Steuerverbund um die Umsatzsteuer, sowie die Kraftfahrzeug- und die Mineralölsteuer erweitern und auf Bund, Länder und Gemeinden ausdehnen. Die Verteilung der Verbundmasse soll nach verfeinerten bedarfs- und lastenausgleichsorientierten Maßstäben erfolgen ⁵⁾.

Stimmen fast alle Reformvorschläge darin überein, daß auch in Zukunft ein kommunaler horizontaler Finanzausgleich erforderlich ist, so gehen doch die Auffassungen über seinen Umfang wesentlich auseinander. Während viele den ergänzenden Charakter der Finanzaufweisungen betonen, andere den Umfang eigener Einnahmen der Gemeinden an den Ausgaben für den Bereich freiwilliger Selbstverwaltungsausgaben messen wollen ⁶⁾, befürworten einige wiederum einen weiteren Ausbau der Finanzausgleichsleistungen ⁷⁾. Vor allem Hettlage ⁸⁾ betont die überragende Bedeutung des Finanzausgleichs, indem er es sogar für zulässig und mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar hält, daß bei einzelnen steuerschwachen Gemeinden die Deckungsmittel zu 90 v. H. aus Finanzaufweisungen bestehen ⁹⁾. Hettlages Auffassung entspricht insofern dem Ergebnis der vorliegenden Untersuchung, als die großen Unterschiede in der Finanzkraft ¹⁰⁾ dazu führen können, dem Gesichtspunkt der sozialen Integration in vielen Fällen den Vorrang

-
- 1) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BFM, aaO S. 20 ff.
 - 2) Vgl. das Troeger-Gutachten, S. 106 ff. (Rdnrn. 410 ff.)
 - 3) Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BFM, aaO S. 17 ff.
 - 4) Vgl. u. a. Willeke, Gemeindliche Finanzreform, S. 61 ff.
 - 5) Vgl. Pagenkopf, Gegenwartsprobleme, S. 14 ff. (17)
 - 6) Possehl, SKV 1961, 134 ff.; Loschelder, Kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit, S. 63
 - 7) Hettlage, Der Volkswirt, 1961, 134 ff.; Pagenkopf, aaO S. 17; Görg, Gegenwärtige Problematik, S. 19
 - 8) Hettlage, aaO S. 134 ff.; ders., Finanzpolitik, S. 53; ders., AfK 1964, 13
 - 9) Hettlage, AfK 1964, 13
 - 10) Vgl. § 7, S. 22 Anm. 1

vor der Garantie der Selbstverwaltung einzuräumen, ohne der Verfassungsgarantie der Selbstverwaltung zu widersprechen. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie wird jedoch dann in ihrem Wesenskern getroffen, wenn der Umfang eigenverantwortlich zu bewirtschaftender Einnahmequellen derart beschränkt wird, daß den Gemeinden die finanzielle Grundlage für die freiwillige Übernahme von Selbstverwaltungsaufgaben entzogen wird. Ein solcher Fall liegt aber im allgemeinen dann vor, wenn die Haushaltsmittel von Gemeinden zu über 80 v. H. aus Finanzzuweisungen bestehen. Berücksichtigt man den Einfluß insbesondere der zweckgebundenen Zuweisungen auf die allgemeinen Deckungsmittel, so stehen in einem derartigen Fall finanzielle Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben praktisch nicht zur Verfügung. Diese Mittel sicherzustellen, wird unter anderem Aufgabe einer wie auch immer gearteten Finanzreform sein müssen.

LEBENS LAUF

Am 18. August 1939 wurde ich in Essen geboren. Meine Eltern sind der Bergassessor a. D. Dr. Ing. Walter Heidorn und seine Ehefrau Marie-Anne, geb. Rohrssen.

Nach dreijährigem Besuch der Volksschule in Sprockhövel wurde ich Ostern 1949 in das naturwissenschaftliche Gymnasium in Hattingen aufgenommen. Im Herbst 1951 wechselte ich auf das neusprachliche Gymnasium Essen-Werden über. Dort legte ich am 4. März 1958 die Reifeprüfung ab.

Das rechtswissenschaftliche Studium begann ich im Sommersemester 1958 mit drei Semestern an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i. Br. Mit je einem Semester an der Universität von Lausanne und an der Ludwig-Maximilians-Universität in München setzte ich mein Studium fort. Nach weiteren drei Semestern an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster bestand ich am 8. Dezember 1962 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung.

Am 1. März 1963 wurde ich in den Vorbereitungsdienst im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm aufgenommen und bestand am 8. Dezember 1967 vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung.

Am 1. April 1968 bin ich in die Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen eingetreten.





